

### Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt: Erster Zwischenbericht

Pracht, Arnold; Welti, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pracht, A., & Welti, F. (2021). *Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt: Erster Zwischenbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB586). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ISG - Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH; infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75737-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# **FORSCHUNGSBERICHT**

**586**

## **Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt**

**Erster Zwischenbericht**

# Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt

Erster Zwischenbericht

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Weinsbergstraße. 190

50825 Köln

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

**infas**

Friedrich-Wilhelm-Straße 18

53113 Bonn

in Kooperation mit Prof. Dr. Arnold Pracht und Prof. Dr. Felix Welti

Juni 2021

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

## Kurzbeschreibung

Die Studie dient dazu, ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in Werkstätten für behinderte Menschen zu entwickeln. Es wird auch untersucht, wie Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden können. Der erste Zwischenbericht enthält eine Auswertung der rechtswissenschaftlichen und sozialpolitischen Diskussion sowie den ersten Teil des rechtlichen Rahmens, der sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention und aus dem Europarecht ergibt. Weiterhin enthält er Berechnungen zur Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten unter Berücksichtigung möglicher Kombinationen mit Grundsicherung und Erwerbsminderungsrenten sowie Modellrechnungen zu einigen Alternativvorschlägen. Schließlich wird über den Stand der Vorbereitung der Befragungen von Werkstattleitungen und Werkstattbeschäftigten berichtet.

## Abstract

The study's use is to develop a transparent, sustainable and future-proof payment system for sheltered workshops for people with disabilities. It will also be investigated how transitions to the general labour market can be improved. The first interim report consists of an evaluation of the jurisprudential and socio-political discussion as well as the first part of the legal framework resulting from European Law and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Furthermore, the interim report contains calculations for the income situation of workshop employees, considering possible combinations with basic social security and reduced capacity pensions and model calculations for some alternative suggestions. Finally, the report will inform about the current state of preparation for the questioning of workshop managements and workshop employees.

# Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>8</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>9</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>10</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>15</b>
<b>2. Auswirkung der Art. 26 und 27 UN-Behindertenrechtskonvention auf das System der Werkstätten für behinderte Menschen, insbesondere deren Entgeltsystem</b>	<b>16</b>
2.1 Einleitung	16
2.2 Völkerrecht: UN-Behindertenrechtskonvention	16
2.2.1 Art. 27 UN-BRK – Recht auf Arbeit	17
2.2.1.1 Völkerrechtliche Anforderungen an die Auslegung von Art. 27 UN-BRK	17
2.2.1.2 Arbeit und Beschäftigung	18
2.2.1.3 Arbeitsmarkt	20
2.2.1.4 Diskriminierungsverbot	20
2.2.2 Art. 26 UN-BRK – Teilhabe durch Habilitation und Rehabilitation	21
2.2.3 Geschützte Beschäftigung und ihre Entgeltsysteme in der Spruchpraxis des UN-Fachausschusses	22
2.2.3.1 Kerninhalte ausgewählter Staatenberichtsverfahren	22
2.2.3.2 Kerninhalte ausgewählter Individualbeschwerdeverfahren	23
2.2.3.3 Allgemeine Bemerkungen	24
2.2.3.4 Ergebnis	24
2.2.4 Rechtsschutzmöglichkeiten	26
2.2.4.1 Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll	26
2.2.4.2 Ergebnis	26
2.3 EU-Recht	27
2.3.1 Stellung und Wirkung der UN-BRK im EU-Recht	27
2.3.1.1 Rang der UN-BRK im Normengefüge	27
2.3.1.2 Umsetzungsverpflichtung	27
2.3.1.3 Unmittelbare Anwendung	29
2.3.1.4 Auswirkungen auf die Rechtsauslegung	29
2.3.1.5 Auswirkungen auf das nationale Recht	30
2.3.2 Diskriminierungsverbote	30
2.3.2.1 Grundrechtecharta - Art. 21 und Art. 26 GRC	31
2.3.2.2 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG	32
2.3.3 Die WfbM und ihre Entgeltsysteme	33
2.3.3.1 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)	33
2.3.3.2 Kerninhalte ausgewählter Dokumente der EU-Kommission	35
2.3.3.3 Kerninhalte ausgewählter Dokumente des EU-Parlaments	36
2.3.3.4 European Disability Forum	37
2.3.4 Rechtsschutzmöglichkeiten	38

2.3.4.1	Vorlageverfahren	38
2.3.4.2	Ergebnis	39
2.4	Vorzunehmende Prüfung: Deutsches Recht	39
<b>3.</b>	<b>Aktueller Forschungsstand zum Entgeltsystem und finanzieller Status Quo der WfbM-Beschäftigten</b>	<b>41</b>
3.1	Ergebnisse der Literaturrecherche	41
3.2	Finanzielle Situation der WfbM-Beschäftigten	45
3.2.1	Entgelte aus einer WfbM-Beschäftigung	46
3.2.2	Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Anspruch auf Grundsicherung	48
3.2.3	Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Bezug einer Rente wegen voller Erwerbsminderung	51
3.2.4	Überblick zur Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten im Jahr 2019 und Volumen der Ausgaben	53
3.3	Auswirkungen ausgewählter Reformvorschläge	55
3.3.1	Alternative A: Koppelung des steuerfinanzierten AFöG an das Ausbildungsgeld	56
3.3.2	Alternative B: Einführung eines Basisgeldes	58
3.3.3	Alternative C: Orientierung am gesetzlichen Mindestlohn	60
3.3.4	Alternativen im Überblick	64
<b>4.</b>	<b>Bundesweite Befragung von Werkstattdirektungen</b>	<b>66</b>
4.1	Methodische Eckdaten	66
4.2	Fragebogenentwicklung	66
4.3	Merkmalskatalog	67
<b>5.</b>	<b>Befragung von Werkstattbeschäftigten</b>	<b>70</b>
5.1	Stichprobenkonzept und Datenbeantragung	70
5.2	Fragebogenentwicklung	71
5.3	Fragenkatalog	72
5.4	Eckpunkte der Felddurchführung	74
<b>6.</b>	<b>Stand der Bearbeitung und Ausblick</b>	<b>75</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>78</b>

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM nach Ländern	46
Tabelle 2:	WfbM-Entgelte nach Ländern	47
Tabelle 3:	Komponenten des durchschnittlichen WfbM-Entgelts (Deutschland)	48
Tabelle 4:	Leistungen der Grundsicherung in Privathaushalten im Jahr 2019	49
Tabelle 5:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Privathaushalten im Jahr 2019	49
Tabelle 6:	Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen im Jahr 2019	50
Tabelle 7:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Einrichtungen im Jahr 2019	51
Tabelle 8:	Durchschnittliche Rentenzahlungsbeträge wegen voller Erwerbsminderung nach einer Wartezeit von 20 Jahren (nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung; 2019)	52
Tabelle 9:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2019 (außerhalb von Einrichtungen)	53
Tabelle 10:	Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019 (Euro pro Monat)	54
Tabelle 11:	Gesamtbeträge einzelner Komponenten im Jahr 2019	55
Tabelle 12:	Alternative A: Anhebung des AFöG	56
Tabelle 13:	Alternative A: Verfügbares Einkommen mit Grundsicherungsbezug	57
Tabelle 14:	Alternative A: Verfügbares Einkommen mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente	58
Tabelle 15:	Alternative B: Basisgeld	59
Tabelle 16:	Alternative B: Gesamtvolumen eines Basisgelds für WfbM-Beschäftigte	59
Tabelle 17:	Alternative C: Mindestlohn	61
Tabelle 18:	Alternative C: Mindestlohn und Grundsicherung	62
Tabelle 19:	Alternative C: Gesamtvolumen bei Einführung des Mindestlohns in WfbM	63
Tabelle 20:	Alternativen A, B und C: Verfügbares Einkommen und Gesamtkosten	64



# Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFöG	Arbeitsförderungsgeld
AP	Arbeitspaket
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBB	Berufsbildungsbereich
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
CAT	Centre d'aide par le travail
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
CAWI	Computer Assisted Web Interview
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EDF	European Disability Forum
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EV	Eingangsverfahren
GG	Grundgesetz
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Idc	International Disability Caucus
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
MiLoG	Mindestlohngesetz
PAPI	Pen-and-Paper Personal Interview
SGB	Sozialgesetzbuch
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WfbM	Werkstätten für behinderte Menschen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
WVO	Werkstättenverordnung

# Zusammenfassung

## *Ziel der Untersuchung*

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ in Auftrag gegeben. In dieser Studie soll untersucht werden, welche Möglichkeiten es gibt, das Entgeltsystem in WfbM weiterzuentwickeln oder neu zu gestalten. Es wird untersucht, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, inwieweit es hier einen Änderungsbedarf gibt und wie ein verändertes und besser verständliches Entgeltsystem aussehen könnte. Darüber hinaus wird untersucht, welche Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte und Schulabgänger\*innen von Förderschulen sowie andere Personen, die gegenwärtig als Zielgruppe der WfbM angesehen werden, bestehen.

Der erste Zwischenbericht enthält erste Ergebnisse zur rechtswissenschaftlichen Analyse und zur Diskussion alternativer Vorschläge. Außerdem beschreibt er den Stand der Bearbeitung einschließlich der Vorbereitung der Befragungen von Werkstattleitungen und Beschäftigten.

## *Ergebnisse der Literaturrecherche*

Während der gesamten Projektlaufzeit wird recherchiert, welche Untersuchungen und Stellungnahmen zu den Werkstattentgelten vorliegen oder neu hinzukommen. Bei der Auswertung wird unterschieden zwischen (a) grundlegenden Beiträgen, die zur Problembeschreibung herangezogen werden können, (b) wissenschaftlichen Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung und (c) Positionspapieren und Broschüren. In der Reformdiskussion lassen sich einzelne Vorschläge danach unterscheiden, ob sie vor allem auf eine Gleichbehandlung oder auf die Stärkung einer leistungsbezogenen Vergütung ausgerichtet sind. Eine Reform des Entgeltsystems kann darauf abzielen, die Grund- und Förderleistungen zu erhöhen, wenn sie dem Prinzip einer Grundabsicherung bzw. Versorgungsgerechtigkeit folgt. In diese Richtung geht der Vorschlag der Werkstattträger Deutschland e.V., ein garantiertes „Basisgeld“ zu zahlen. Wenn dagegen die Leistungsgerechtigkeit gestärkt werden soll, müsste beim leistungsbezogenen Steigerungsbetrag angesetzt werden. Eine noch grundlegendere Reform bedeutet die Umstellung des Entgeltsystems auf die Zahlung des Mindestlohns, wie er auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gilt. Neben diesen Vorschlägen zur Reform des bestehenden Entgeltsystems gibt es auch die Position, dass Werkstätten ganz abgeschafft werden sollten. Die dort Beschäftigten sollten dann mit der notwendigen finanziellen und fachlichen Unterstützung auf Arbeitsplätze des allgemeinen Arbeitsmarktes vermittelt werden.

Die Literaturrecherche wird im Projektverlauf auf den unterschiedlichen Ebenen kontinuierlich fortgeführt. Die Ergebnisse werden sowohl im Hinblick auf die Argumentationen in der Reformdiskussion als auch auf die hier angewandten Methoden und Instrumente ausgewertet.

## ***Auswirkung der UN-BRK und des europäischen Rechts auf das System der Werkstätten für behinderte Menschen und insbesondere deren Entgeltsystem***

Untersucht werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in deutschen WfbM mit Blick auf ihre Teilhabe am Arbeitsleben. Dazu wird das übergeordnete und grundsätzliche Recht aus der UN-BRK untersucht, insbesondere das Recht auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK. Weiterhin werden das EU-Recht, insbesondere die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG), und das Verfassungsrecht, insbesondere das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) untersucht. Da diese Verbote enthalten, Menschen wegen ihrer Behinderung zu benachteiligen, ist zu prüfen welche Gestaltungsmöglichkeiten und Schranken sich daraus für das Entgeltsystem ergeben.

Zunächst wurde untersucht, welche Aussagen das Recht auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK für geschützte Beschäftigungsverhältnisse unter anderem in deutschen WfbM trifft. Die UN-BRK ist durch die Ratifikation bindender Teil der deutschen Rechtsordnung geworden und zur Auslegung, Anwendung und Bewertung des deutschen Rechts heranzuziehen. Da Art. 27 UN-BRK geschützte Beschäftigungsverhältnisse nicht ausdrücklich erwähnt, ist durch Auslegung zu ermitteln, welche Aussagen und Vorgaben er zu ihrer Ausgestaltung enthält. Dafür wurden die für die Forschungsfrage maßgeblichen Teile der Vorschrift untersucht und die Kernbegriffe der Vorschrift wie Arbeit und Beschäftigung, Arbeitsmarkt und das Diskriminierungsverbot näher betrachtet.

Auch die Aussagen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurden untersucht, die dieser zu geschützten Beschäftigungsverhältnissen unter anderem in deutschen WfbM getroffen hat. Es wird ersichtlich, dass WfbM als separate Beschäftigungsformen für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich im Konflikt mit den Zielen der UN-BRK auf volle Inklusion in den und Teilhabe am Arbeitsmarkt stehen können. Als primäres Ziel sieht Art. 27 UN-BRK vor, Menschen mit Behinderungen die Erwerbsarbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, diese Beschäftigungsmöglichkeit durch entsprechende Maßnahmen und Bereitstellung finanzieller Mittel zu fördern. Sollte eine solche Beschäftigung unter den jetzigen Bedingungen des Arbeitsmarktes aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht möglich oder vom Betroffenen nicht gewollt sein, soll er die Möglichkeit haben, in einem geschützten Rahmen zu arbeiten. Es widerspräche dem Teilhabeziel der UN-BRK, wenn Menschen aufgrund einer Abschaffung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen in die vollständige Exklusion geraten würden, indem sie gar keine Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben mehr hätten. Die Ausgestaltung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen soll sich laut UN-Fachausschuss so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausrichten und durchlässig zu diesem sein. Dabei sind insbesondere die Arbeitsbedingungen, der Status der Beschäftigten, ihre sozialversicherungsrechtliche Stellung und die Vergütung zu beachten. Es soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigten bei Eintritt in den Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren. Die geschützte Beschäftigung muss vielfältig sein und darf nicht die einzige Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben sein, sondern muss auf einer freien Entscheidung beruhen. Die aktuellen Formen geschützter Beschäftigung sollen eine Übergangslösung sein, bis der allgemeine Arbeitsmarkt so inklusiv, offen und zugänglich gestaltet ist, dass er allen Menschen mit Behinderungen offensteht.

Weiterhin werden die Stellung und Wirkung der UN-BRK im EU-Recht und die daraus entstehenden Auswirkungen auf das nationale Recht untersucht. Verschiedene Diskriminierungsverbote wurden auf EU-Ebene untersucht, insbesondere die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG), nach der Diskriminierungen im Arbeitsleben insbesondere wegen Behinderung verboten sind und die im

Lichte der UN-BRK auszulegen ist. Da die RL 2000/78/EG als Konkretisierung eines allgemeinen Grundsatzes des Unionsrechts verstanden wird, ist dieses Diskriminierungsverbot auch unter Privaten anzuwenden. Geschützte Beschäftigungsverhältnisse in WfbM einschließlich ihres Entgeltsystems fallen grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie und müssen sich an deren Vorgaben messen lassen. Aus der Rechtsprechung des EuGH, Dokumenten der EU-Kommission, des EU-Parlaments und des European Disability Forums (EDF) geht hervor, wie in Europa geschützte Beschäftigungsverhältnisse in WfbM gesehen werden. Dabei hat das Fenoll-Urteil des EuGH eine hohe Bedeutung. In diesem befasste sich der EuGH mit dem Beschäftigungsverhältnis in einer französischen WfbM (sog. CAT) und der Auslegung des EU-Arbeitnehmerbegriffs. Der EuGH entschied, dass Beschäftigte in der französischen WfbM Arbeitnehmer sein können. Unter Anwendung der Grundsätze des Fenoll-Urteils könnte der EuGH auch den Großteil der Beschäftigten in deutschen WfbM als Arbeitnehmer einstufen. Die Untersuchung ergibt auch, dass das EU-Parlament und das EDF in segregierenden Werkstätten ohne Arbeitnehmerstatus, Arbeitnehmerrechte und Mindestlohnanspruch einen Verstoß gegen Art. 27 UN-BRK sehen.

Im letzten Teil des rechtlichen Rahmens werden die Auswirkungen der Vorgaben der UN-BRK, des EU-Rechts sowie des Verfassungsrechts auf die deutsche WfbM und ihr Entgeltsystem untersucht. Dafür werden die Ergebnisse der empirischen Erhebungen benötigt, die derzeit noch durchgeführt werden. Zudem könnten die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK eine Rolle spielen, die noch nicht vorliegen. Sie werden ab März 2022 erwartet.

### ***Finanzielle Situation der Werkstatt-Beschäftigten***

Auf Basis verfügbarer Statistiken sind erste Aussagen zur finanziellen Lage der Werkstatt-Beschäftigten möglich. Im Jahresdurchschnitt 2019 waren rd. 279.230 Personen in WfbM beschäftigt. Das für diese Beschäftigung gezahlte Entgelt setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag, der im Jahr 2019 bei 80 Euro lag, einem Steigerungsbetrag von 98 Euro und dem aufstockenden Arbeitsförderungsgeld (AFöG), das in Höhe von bis zu 52 Euro gezahlt wird und im Durchschnitt 43 Euro betrug. Im Bundesdurchschnitt ist das monatliche Entgelt von 223,58 Euro im Jahr 2017 auf 228,86 Euro im Jahr 2018 gestiegen und im Jahr 2019 auf 220,28 Euro abgesunken.

Die Höhe des verfügbaren Einkommens der Beschäftigten hängt davon ab, in welchem Umfang Leistungen der Grundsicherung oder Erwerbsminderungsrenten hinzukommen. WfbM-Beschäftigten, die in Privathaushalten wohnen, standen im Bundesdurchschnitt des Jahres 2019 pro Monat 973 Euro zur Verfügung, wenn ihr WfbM-Entgelt durch Grundsicherungsleistungen aufgestockt wurde. Wenn sie eine Erwerbsminderungsrente bezogen, lag der verfügbare Einkommensbetrag bei durchschnittlich 1.046 Euro pro Monat, wobei im Durchschnittsfall darüber hinaus kein Anspruch auf ergänzende Grundsicherung bestand. Beide Beträge sind so zu verstehen, dass die Kosten für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten davon zu bestreiten sind. Den WfbM-Beschäftigten, die in einer Einrichtung wohnten, standen nach Einbehalt der Mittel für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten in der Einrichtung noch 300 Euro zur persönlichen Verwendung zur Verfügung.

### ***Auswirkungen ausgewählter Reformvorschläge***

Drei der häufig diskutierten Reformvorschläge wurden auf ihre erwartbaren Auswirkungen hin untersucht, und zwar zum einen im Hinblick auf das monatlich verfügbare Einkommen der

Beschäftigten und zum anderen auf die jährlichen Gesamtkosten. Nicht berücksichtigt wurden Leistungen der Anleitung und der begleitenden Dienste am Arbeitsplatz (nach § 10 WVO), da angenommen wird, dass diese Leistungen unabhängig von der gewählten Entgeltvariante in gleicher Weise wie bisher erforderlich sind. Die Analysen sind vorläufig in dem Sinne, dass zum einen nur drei der derzeit kursierenden Reformvorschläge betrachtet werden; im Projektverlauf können weitere hinzukommen. Zum anderen wird die Analysemethodik und Modellberechnung im Projektverlauf noch weiter differenziert und verfeinert. Die vorgetragenen Ergebnisse sind daher noch nicht als abschließend zu betrachten.

*Alternative A:* Der von der CDU/CSU-Fraktion unterbreitete Vorschlag lautet, die Anhebung des Grundbetrags von 80 Euro auf (demnächst) 119 Euro rückgängig zu machen. Stattdessen solle das steuerfinanzierte AFöG von bis zu 52 Euro so an das Ausbildungsgeld gekoppelt werden, dass die Erhöhung von 80 Euro auf 119 Euro (39 Euro) auf das AFöG aufgeschlagen wird. Außerdem soll das neue AFöG gemäß diesem Vorschlag nicht mehr gekappt werden. Diese Alternative hätte für die WfbM-Beschäftigten nur eine geringfügige Verbesserung des verfügbaren Einkommens auf 1.016 Euro pro Monat (bzw. um 5%) zur Folge, wobei ein Grundsicherungsbezug nicht vermieden würde. Diese Lösung wäre mit Zusatzkosten in Höhe von 162 Mio. Euro pro Jahr verbunden.

*Alternative B:* In der zweiten Alternative wird die Einführung eines Basisgeldes für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen vorgeschlagen (Werkstatträte Deutschland). Dieses Basisgeld soll 70% des durchschnittlichen Nettoentgelts von Arbeitnehmern betragen. Im Jahr 2019 hätte dieses Basisgeld 1.446 Euro pro Monat betragen. Diese Änderung hätte unter den hier betrachteten Alternativvorschlägen die stärkste Auswirkung auf das verfügbare Einkommen der Beschäftigten: Es würde um 68% auf 1.623 Euro pro Monat steigen. Die Zusatzbelastung fiel mit 2,21 Mrd. Euro pro Jahr aber auch am höchsten aus, unter anderem deshalb, weil dieser Vorschlag die erhöhten Rentenbeiträge beibehalten möchte.

*Alternative C:* Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in WfbM wird von mehreren Akteuren vorgeschlagen, unter anderem vom Paritätischen Wohlfahrtsverband. Im Jahr 2019 hätte dies bei Vollzeitstätigkeit zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 8% auf 1.047 Euro pro Monat (einschließlich Wohngeld) und bei Teilzeitbeschäftigung um 6% auf 1.025 Euro pro Monat geführt, in diesem Falle allerdings einschließlich ergänzender Grundsicherungsleistungen. Die Zusatzbelastung läge bei dieser Lösung in Höhe von 132 Mio. Euro mit dem Vorteil einer Gleichbehandlung der WfbM-Beschäftigten mit Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Wenn mit der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns die Zahlung von erhöhten Rentenbeiträgen und der Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente entfielen, könnte die Entscheidung zu einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtert werden. Die Abschaffung des Rentenprivilegs würde allerdings auch zu finanziellen Nachteilen führen.

### ***Stand der Bearbeitung und Ausblick***

Bis zur Jahresmitte 2021 wurden die Arbeitspakete 1.1: Anforderungen der UN-BRK und 1.2: Aktueller Forschungsstand und finanzieller Status Quo bearbeitet sowie die Arbeitspakete 2.1 und 2.2 mit den darin vorgesehenen Befragungen von Werkstattleitungen und Werkstattbeschäftigten vorbereitet. Die Befragung der Werkstattleitungen wurde im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte Oktober 2021 durchgeführt. Im Rahmen des 4. Arbeitspakets wurden die Konzeption und der Bearbeitungsstand des Projekts auf den Inklusionstagen 2021 vorgestellt, die Anfang Mai 2021 in virtueller Form stattfanden. Weiterhin wurde das Projekt im September 2021 auf der „Ersten Europäischen Entlohnungskonferenz“ in Saarbrücken vorgestellt.

Aufbauend auf der bundesweiten Befragung der Werkstattleitungen werden acht WfbM ausgewählt, mit denen anschließend eine qualitative Vertiefungsstudie durchgeführt wird. Dabei sollen erfolgreiche WfbM, die überdurchschnittliche Entgelte zahlen, aus wirtschaftlich starken und aus wirtschaftlich schwachen Regionen miteinander verglichen werden. Diese Vertiefungsstudie wird im zweiten Halbjahr 2021 vorbereitet und im Jahr 2022 durchgeführt.

Die Beschäftigtenbefragung wurde im Laufe des Sommers vorbereitet. Im September 2021 fand ein Pretest bei rund 60 Werkbeschäftigten statt, der eine Grundlage zur Vorbereitung der Haupterhebung bildet. Der Start der Beschäftigtenbefragung ist für den Spätherbst geplant. Im Anschluss an diese Befragung werden ab Frühjahr 2022 Werkstattträte, Frauenbeauftragte und ehemalige Werkstattbeschäftigte gesondert befragt.

Die Rechtsexpertise und die Literaturlauswertung werden fortgesetzt.

# 1. Einleitung

In Deutschland arbeiten ungefähr 300.000 Menschen in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). WfbM erfüllen unterschiedliche Funktionen (§ 219 SGB IX): Sie bieten voll erwerbsgeminderten Personen eine Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben mit einer Bandbreite von Tätigkeitsbereichen, flankiert durch fachliche Anleitung und Begleitung mit dem Ziel der Weiterentwicklung bzw. Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit (rehabilitative Funktion), einhergehend mit einer sozialen Einbindung und Tagesstruktur (soziale Funktion). Dafür werden sie insbesondere durch die Träger der Arbeitsförderung und der Eingliederungshilfe refinanziert. Zugleich sind WfbM aber auch Wirtschaftsunternehmen, die eine bestimmte Leistung auf marktgerechte Weise erbringen und damit Erlöse erwirtschaften (wirtschaftliche Funktion). Aus den erwirtschafteten Arbeitsergebnissen der Werkstätten wird das Arbeitsentgelt der Beschäftigten gezahlt. Darüber hinaus sind die Werkstätten dazu aufgefordert, die Inklusion ihrer Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern (Inklusionsfunktion) – dies fordert die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), und es wird als gesetzlicher Auftrag in § 219 Absatz 1 Satz 3 SGB IX genannt.

Die Vergütung von WfbM-Beschäftigten setzt sich aus drei Entgeltkomponenten zusammen: einem fixen Grundbetrag und einem individuell bemessenen Steigerungsbetrag (§ 221 Abs. 2 SGB IX) sowie einem Arbeitsförderungsgeld, das das gesamte Arbeitsentgelt bis zur Grenze von 351 Euro aufstockt (§ 59 SGB IX). Hier fehlt es allerdings an Transparenz: Die Festsetzung von Grundbetrag und Arbeitsförderungsgeld sowie die Bemessungskriterien des leistungsabhängigen Steigerungsbetrags sind für die Beschäftigten nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im August 2020 die Arbeitsgemeinschaft von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH in Kooperation mit Prof. Dr. Felix Welti und Prof. Dr. Arnold Pracht mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ beauftragt. Im Ergebnis der Studie sollen Möglichkeiten zur Weiterentwicklung oder Neugestaltung des Entgeltsystems in WfbM herausgearbeitet werden. Das Ziel der Untersuchung ist, zu ermitteln, ob die Arbeit der Werkstattbeschäftigten angemessen vergütet wird, ob diesbezüglich ein Änderungsbedarf besteht und wie ein verändertes Entgeltsystem ggf. aussehen könnte. In diesem Zusammenhang soll das Entgeltsystem möglichst transparenter gestaltet werden. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, welche alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für Werkstattbeschäftigte und Schulabgänger\*innen von Förderschulen sowie andere Personen, die gegenwärtig als Zielgruppe der WfbM angesehen werden, bestehen.<sup>1</sup>

Der erste Zwischenbericht stellt zunächst erste Ergebnisse zur rechtswissenschaftlichen Analyse vor (Kap. 2). Außerdem werden erste Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen von drei Reformvorschlägen des Entgeltsystems vorgestellt (Kap. 3); diese Analysen sind vorläufig. Der Zwischenbericht berichtet außerdem über den Stand der Projektbearbeitung, unter anderem zu den Befragungen von Werkstattleitungen (Kap. 4) und Beschäftigten (Kap. 5).

---

<sup>1</sup> Keine Ziele der Untersuchung sind eine historische Aufarbeitung des Entstehungsprozesses der WfbM oder eine international vergleichende Analyse ähnlicher Beschäftigungsformen.

## 2. Auswirkung der Art. 26 und 27 UN-Behindertenrechtskonvention auf das System der Werkstätten für behinderte Menschen, insbesondere deren Entgeltsystem

### 2.1 Einleitung

In dieser Expertise sollen im Rahmen eines Unterauftrags für das vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und das Institut für angewandte Sozialwissenschaften (infas) für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführte Forschungsprojekt die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein transparentes, nachhaltiges und zukunftsfähiges Entgeltsystem in deutschen Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) mit Blick auf ihre Teilhabe am Arbeitsleben untersucht werden.

Dazu ist es erforderlich, übergeordnetes und grundsätzliches Recht aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), hier insbesondere das Recht auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK, aus dem EU-Recht, hier insbesondere die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/ EG), und aus dem Verfassungsrecht, hier insbesondere das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) zu untersuchen. Da diese insbesondere Verbote enthalten, Menschen wegen ihrer Behinderung zu benachteiligen, ist – ausgehend vom geltenden Recht und ggf. von bekannten Gestaltungsvorschlägen – zu prüfen, welche Gestaltungen des Entgeltsystems verboten und welche ggf. geboten sind, um die Möglichkeiten und Schranken für das Entgeltsystem aufzuzeigen.

Zugleich können damit Grundzüge der rechtlichen Regelung eines zukünftigen Entgeltsystems erkennbar werden. Ein solches ist jedoch nicht allein aus den rechtlichen Rahmenbedingungen zu entwickeln, sondern muss mit den ökonomischen und sozialen Bedingungen in Übereinstimmung gebracht werden. Da diese im Forschungsprojekt noch empirisch untersucht werden, kann diese Rechtsexpertise nur ein vorläufiges Ergebnis liefern. Sie beinhaltet keine Entscheidung für ein bestimmtes Entgeltsystem, sondern soll helfen, einen Rahmen abzustecken.

### 2.2 Völkerrecht: UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention<sup>2</sup> konkretisiert und erweitert die schon bestehenden Menschenrechte aus der sog. „Universal Bill of Rights“<sup>3</sup> aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und stellt heute die Hauptbezugsquelle dar, wenn es um die Rechte von Menschen mit Behinderungen geht.<sup>4</sup> Sie wurde 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen und ist in Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten<sup>5</sup>. Seitdem wird ihre Bedeutung für die Ausgestaltung des Menschen mit Behinderungen betreffenden Rechts in Deutschland dem Grunde nach anerkannt und vom Gesetzgeber in Bezug genommen. Reichweite und Inhalt der sich

<sup>2</sup> UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 26.03.2009, BGBl. 2008 II, 1419, im Folgenden abgekürzt mit: UN-BRK, Übereinkommen oder die Konvention.

<sup>3</sup> Aus dem Zivilpakt (IPbpr) und dem Sozialpakt (IPwskR) v. 16.12.1966 sowie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte v. 10.12.1948.

<sup>4</sup> Demke, Die UN-Behindertenrechtskonvention, 2014, 23; Hlava, Barrierefreie Gesundheitsversorgung, 2018, S. 73.

<sup>5</sup> Gemäß Art. 45 Abs. 1 UN-BRK tritt das Übereinkommen 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft. Deutschland hinterlegte diese am 24.02.2009 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, BGBl. II 2009, 812.



daraus ergebenden Rahmenbedingungen für die deutsche Gesetzgebung und Rechtsanwendung sind im Einzelnen Gegenstand umfangreicher und kontroverser Diskussionen.

### 2.2.1 Art. 27 UN-BRK – Recht auf Arbeit

In Art. 27 Abs. 1 S. 1 UN-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt und angenommen wird.<sup>6</sup> Art. 27 Abs. 1 S. 2 UN-BRK benennt zahlreiche geeignete Schritte der Vertragsstaaten zu diesem Ziel, darunter das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. a), das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b), die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c) und die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k).<sup>7</sup>

Den Auslegungen des Rechts auf Arbeit nach Art. 6 IPwskR folgend besteht Einigkeit darüber, dass aus Art. 27 UN-BRK kein Anspruch des Menschen mit Behinderung gegenüber dem Vertragsstaat auf einen konkreten Arbeitsplatz erwachsen soll.<sup>8</sup>

Geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten für behinderte Menschen werden in Art. 27 UN-BRK nicht erwähnt. Es ist daher durch Auslegung zu ermitteln, welche Aussagen Art. 27 UN-BRK zu ihrer grundsätzlichen Vereinbarkeit mit der Konvention trifft und welche Vorgaben er zu ihrer Ausgestaltung enthält.

#### 2.2.1.1 Völkerrechtliche Anforderungen an die Auslegung von Art. 27 UN-BRK

Die Auslegung der Vorschriften der UN-BRK hat unter Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>9</sup> zu erfolgen. Maßgeblich für die Auslegung völkerrechtlicher Regelungen sind gem. Art. 31 Abs. 1 WVK Wortlaut, systematischer Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der Konvention.<sup>10</sup> Einzubeziehen in die Sinndeutung sind die allgemeinen Grundsätze, die die Konvention in Art. 3 UN-BRK bestimmt.<sup>11</sup> Zudem kommt den Äußerungen des jeweils zuständigen UN-Fachausschusses (hier der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) besondere Bedeutung zu (s. Gliederungspunkt 2.2.3). Für die Auslegung entscheidend sind nur die authentischen Sprachfassungen, nicht jedoch die amtliche deutsche Übersetzung.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Es handelt sich hierbei um eine Konkretisierung des Recht auf Arbeit aus Art. 6 IPwskR für Menschen mit Behinderungen.

<sup>7</sup> In Art. 27 Abs. 2 UN-BRK wird das Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft geregelt. Dies ist für die Fragestellung des Gutachtens nicht relevant und wird daher im Gutachten nicht thematisiert.

<sup>8</sup> Eichenhofer (2018), 33; Rothfritz, 403; Trenk-Hinterberger (2015 a), 106; Ventegodt Liisberg in: Della Fina/Cera/Palmisano), Art. 27 Rn. 2.

<sup>9</sup> Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, BGBl II 1987, 757. BGBl. II 1985, 926.

<sup>10</sup> Art. 31. WVK. Nach Art. 32 WVK können als ergänzende Auslegungsmittel die historische Auslegung sowie logische Schlüsse (z.B. Umkehrschluss) hinzugezogen werden, sollte nach Art. 31 WVK die Bedeutung unklar bleiben oder zu offensichtlich unvernünftigen Ergebnissen führen, vgl. Trenk-Hinterberger, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Einführung Rn. 51.

<sup>11</sup> Aichele, APuZ 2010, 15.

<sup>12</sup> Nach Art. 50 UN-BRK sind dies der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut der UN-BRK gleichermaßen. Vgl. auch Kotzur / Richter, in: Welke, UN-BRK, Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit im deutschen Recht, Rn. 14.

### 2.2.1.2 Arbeit und Beschäftigung

Die Begriffe Arbeit und Beschäftigung („*work and employment*“), die Art. 27 UN-BRK in der Überschrift benennt, werden in der Vorschrift nicht definiert oder erläutert. Ihnen können jedoch Anhaltspunkte entnommen werden, die dafür sprechen, dass unter Arbeit primär die Erwerbsarbeit zu verstehen ist und nicht solche Formen der Arbeit, die unentgeltlich als u.a. Eigenarbeit oder Familienarbeit ausgeführt werden.<sup>13</sup> Unter dem in der verbindlichen englischen Fassung verwendeten Begriff „employment“ wird die entlohnte Erwerbstätigkeit verstanden.<sup>14</sup> Darüber hinaus ist „Beschäftigung“ der sozialrechtliche Begriff für eine nichtselbstständige Erwerbstätigkeit (§ 7 SGB IV).<sup>15</sup> Für eine auf entlohnte Erwerbstätigkeit beschränkte Auffassung spricht auch Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 2 UN-BRK, nach dem das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Im Wege einer systematischen Auslegung kann darunter im Blick auf den nachfolgenden Art. 28 UN-BRK ein Lebensunterhalt verstanden werden, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, möglichst ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.<sup>16</sup> Der Wortlaut der Vorschrift hilft bei der Frage, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten ebenfalls unter Arbeit nach Art. 27 UN-BRK fallen, nur eingeschränkt weiter. Das Begriffspaar „Arbeit und Beschäftigung“ spricht zumindest für ein weites Verständnis der Erwerbsarbeit, ebenso die Erwähnung von „Beschäftigungsverhältnisse *gleich welcher Art*“ in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit a) UN-BRK.<sup>17</sup> Im Rahmen der systematischen Auslegung und nach Sinn und Zweck der Konvention ist von einem erweiterten Arbeitsbegriff auszugehen, der auch die Arbeit in geschützten Beschäftigungsverhältnissen umfassen kann. Nach dem in der Literatur vertretenen Stufenmodell ist dem Konventionszweck (Art. 1 und Art. 3 UN-BRK) entsprechend das primäre Ziel des Art. 27 UN-BRK, Menschen mit Behinderungen die Erwerbsarbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.<sup>18</sup> Sollte dies jedoch aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht möglich oder vom Betroffenen nicht gewollt sein, so soll diesen Menschen die Möglichkeit offenstehen, in einem geschützten Rahmen zu arbeiten, dessen Ausgestaltung sich jedoch so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausrichten und durchlässig zu diesem sein soll.<sup>19</sup> Für dieses weite Verständnis spricht der weite persönliche Anwendungsbereich der Vorschrift, der alle Menschen unabhängig vom Grad der Behinderung oder dem Bestehen voller oder dauerhafter Erwerbsminderung im Sinne des deutschen Sozialrechts (§ 43 Abs. 2 S. 2 und 3 SGB VI; § 41 SGB XII) erfasst.<sup>20</sup> Darüber hinaus ist in den Grundsätzen der UN-BRK in Art. 3 lit a) UN-BRK die Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, verankert. Dies kann in diesem Zusammenhang so verstanden werden, dass die Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben nicht nur auf den ersten Arbeitsmarkt beschränkt werden darf, sondern auch geschützte Arbeitsräume für die Menschen zur Verfügung stehen sollen, die diese aufgrund von Art und Schwere ihrer Behinderung benötigen oder wollen.<sup>21</sup> Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK sieht zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit die Förderung von Programmen für die berufliche Rehabilitation ausdrücklich vor, unter die bestimmte Formen der geschützten Beschäftigung, u.a. in Werkstätten subsumiert werden können. Sowohl die Freiheit eigene Entscheidungen zu treffen (Art. 3 lit. a UN-BRK) als auch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt mit Arbeit zu verdienen, die frei gewählt oder angenommen ist (Art. 27 Abs. 1

<sup>13</sup> Welte/Nachtschatt, 69.

<sup>14</sup> „employment“ umfasst sowohl die abhängige als auch die selbstständige Tätigkeit, so dass auch diese unter Arbeit im Sinne von Art. 27 UN-BRK zu verstehen ist, vgl. auch Trenk-Hinterberger in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27, Rn. 3

<sup>15</sup> Auch wenn der deutsche Wortlaut für die Auslegung nicht maßgeblich ist (s. 2.2.1.1) spricht doch die gewählte Übersetzung dafür, dass die Bundesregierung hier auch von entlohnter Erwerbsarbeit ausgeht.

<sup>16</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 108.

<sup>17</sup> Bantekas/Pennilas/Trömel, in: Bantekas/Stein/Anastasiou Art. 27 UN-BRK, 769; Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>18</sup> Masuch (2016), 18; Brose (2016), 140; Trenk-Hinterberger spricht in diesem Zusammenhang nicht von Stufenmodell, sondern von drei Leitideen, die aber inhaltlich mit dem Stufenmodell übereinstimmen dürften, Trenk-Hinterberger (2016), 106; Schmitt, NZS 2018, 251; Fasciglione (2015), 148.

<sup>19</sup> Masuch (2016), 20; Trenk-Hinterberger (2016), 106, 110; Brose (2016), 143; Schmitt, NZS 2018, 252.

<sup>20</sup> Masuch (2016), 18.

<sup>21</sup> Trenk-Hinterberger (2016), 110; Brose (2016), 141.

S. 1 HS 2 UN-BRK) bedeutet auf der anderen Seite, dass für Menschen mit schwereren Behinderungen die geschützte Beschäftigung nicht die einzige Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben sein darf.<sup>22</sup> So fordert Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. j) UN-BRK die Vertragsstaaten auf, das Sammeln von Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen sowie Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützung beim Einstieg auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen (Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. e) UN-BRK) zu fördern.<sup>23</sup> Werkstätten müssen daher in sich differenziert sein und dürfen nicht die einzige Beschäftigungsmöglichkeit für Menschen mit Behinderung darstellen.<sup>24</sup> Je nach Wunsch und Fähigkeiten der Betroffenen soll eine freie Entscheidung gewährleistet sein.

Bestätigt wird diese Sichtweise durch die historische Auslegung. Während der Verhandlungen über den Text der UN-BRK stand ein Verbot von geschützter Beschäftigung nicht im Raum. Es war jedoch zunächst umstritten, ob geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten gesondert erwähnt werden sollten, um dort ebenfalls den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu sichern.<sup>25</sup> Da Werkstätten durch ihren potentiell segregierenden Charakter nicht im Einklang mit den grundsätzlichen Zielen der UN-BRK stehen,<sup>26</sup> entschied man sich letztlich auf dem seinerzeitigen Stand des Wissens und der Diskussion gegen deren ausdrückliche Erwähnung.<sup>27</sup> Um sicherzustellen, dass in Werkstätten, so lange sie noch existieren, dieselben Arbeitnehmerrechte greifen wie auf dem ersten Arbeitsmarkt, wurden in Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK „Beschäftigungsverhältnisse *gleich welcher Art*“ in den Vertragstext aufgenommen.<sup>28</sup>

Problematisch im Hinblick auf die vorherigen Ausführungen, sind die geringen Übergangsquoten aus der WfbM in den ersten Arbeitsmarkt, die ein Indiz dafür sind, dass ein Wechsel aus der Werkstatt faktisch nur sehr schwer möglich ist.<sup>29</sup> Weiterhin ist das Kriterium der Werkstattfähigkeit, das nur denjenigen einen Zugang zur WfbM erlaubt, die in der Lage sind, ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen (§ 219 Abs. 2 SGB IX), kritisch im Hinblick auf Art. 27 UN-BRK zu bewerten. Durch dieses Tatbestandsmerkmal wird Personen mit einem hohen Hilfebedarf der Zugang zur Teilhabe am Arbeitsleben verwehrt. Diese Probleme sprechen jedoch nicht dagegen, WfbM als von Art. 27 UN-BRK erfasste Arbeitsstätten anzusehen, sondern müssen innerhalb der dadurch ermöglichten Prüfung bewertet werden.

<sup>22</sup> Rothfritz, 404.

<sup>23</sup> Hierauf zielen u.a. Außenarbeitsplätze oder Praktika ab, bei denen die Beschäftigten Beschäftigte der WfbM bleiben. Der Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis soll durch das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX) gefördert werden, dessen Inanspruchnahme bislang aber bei unter 1 % der Werkstattbeschäftigten liegt; vgl. hinsichtlich der Zahlen zur Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit, Mattern, D5-2020, 3-5.

<sup>24</sup> So auch das UN-Hochkommissariat in seiner Thematische Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012, A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 18

<sup>25</sup> Vgl. Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769 mit weiteren Nachweisen.

<sup>26</sup> Report of the Ad Hoc Committee on its sixth session v. 17.08.2005, A/60/266, Annex II, Nr. 96, abrufbar unter <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm>

<sup>27</sup> Vgl. Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 769; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>28</sup> Vgl. Daily summary of discussions at the seventh Session v. 26.01.2006, Beitrag des IDC (International Disability Caucus), abrufbar unter <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7sum26jan.htm>; vgl. Degener/Begg in: Della Fina/Cera/Palmisano, 34.

<sup>29</sup> Eine offizielle Gesamtübersicht zu den Übergängen existiert nicht. Nach einer Studie betrug die Übergangsquote für den Zeitraum von 2002-2006 durchschnittlich nur 0,16 %, Detmar u.a., S. 111; die Übergänge sollen weiterhin selten sein, BAG WfbM, <https://www.bagwfbm.de/article/5199>; vgl. auch die Inanspruchnahme des Budgets für Arbeit von unter 1 % der WfbM-Beschäftigten, Mattern, D5-2020, 3-5; Die Bundesregierung begründet die unzureichende Datenlage hinsichtlich des Budgets für Arbeit mit dem kurzen Zeitraum seit dem Inkrafttreten der Neuregelung und verweist auf die in 2021 zu erwartenden Ergebnisse der Finanzuntersuchung nach § 25 Abs. 4 BTHG, vgl. BT-Drs. 19/8047, S. 2.

### 2.2.1.3 Arbeitsmarkt

Art. 27 Abs. 1 S.1 HS 2 UN-BRK fordert einen offenen, integrativen (in der verbindlichen englischen und französischen Fassung ist hier von „inclusive“/ „l'inclusion“ die Rede, weshalb bei der Wortauslegung von einem inklusiven Arbeitsmarkt auszugehen ist) und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt. Die Auslegung, was unter einem solchen Arbeitsmarkt zu verstehen ist und ob Werkstätten ein Teil dessen sein können, wird zunächst durch die politisch-ökonomische Sichtweise auf den Arbeitsmarkt geprägt.<sup>30</sup> Versteht man den Arbeitsmarkt als soziales Gebilde, das auch über wirtschaftliche Marktgesetze hinaus u.a. durch staatliche Regulierungen und gesellschaftliche Zielsetzungen geprägt wird, so könnten auch geschützte Beschäftigungsverhältnisse als Teil des Arbeitsmarktes verstanden werden.<sup>31</sup> Für ein solches Verständnis spricht der systematische Zusammenhang: Indem nach Art. 27 UN-BRK das Recht auf Arbeit die Möglichkeit beinhaltet, den Lebensunterhalt zu verdienen, wird damit nicht das Gewicht auf die ökonomischen Marktgesetze gelegt, sondern die Reproduktionskosten der Arbeitskraft werden in den Vordergrund gestellt.<sup>32</sup>

Ebenso wie beim erweiterten Arbeitsbegriff geht die Literatur hier von einem weiten bzw. gestuften Verständnis des Arbeitsmarktes aus. Primäres Ziel ist es, den Zugang für behinderte Menschen zum allgemeinen Arbeitsmarkt durch eine konventionskonforme Umgestaltung (offen, inklusiv und zugänglich) zu gewährleisten.<sup>33</sup> Ist die Beschäftigung dort jedoch aufgrund der gegenwärtigen Anforderungen des Arbeitsmarktes sowie behinderungsspezifischer oder persönlicher Gründe nicht möglich oder gewollt, so können auch geschützte Beschäftigungsformen im Einklang mit Art. 27 UN-BRK stehen.<sup>34</sup> Dafür spricht eine an dem Konventionszweck ausgerichtete Auslegung, der auf die volle gesellschaftliche Teilhabe und, in Art. 27 UN-BRK konkretisiert, auf die Teilhabe am Arbeitsleben abzielt und der die Heterogenität von Behinderung berücksichtigt. Unter den gegenwärtigen Bedingungen des Arbeitsmarktes wird es für einen Teil der Menschen mit schwerwiegenden Behinderungen nicht möglich sein, dort Fuß zu fassen. Es widerspräche dem Teilhabeziel der UN-BRK, wenn diese Menschen aufgrund der Abschaffung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen mit dem Ziel einer Totalinklusion stattdessen in die Totalexklusion geraten würden, da sie gar keine Möglichkeiten der Teilhabe am Arbeitsleben mehr hätten.<sup>35</sup>

### 2.2.1.4 Diskriminierungsverbot

Das Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung ist einer der tragenden Grundsätze der UN-BRK (Art. 3 lit. b) UN-BRK) und in Art. 5 Abs. 2 UN-BRK als allgemeines Diskriminierungsverbot selbstständig niedergelegt. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung kann bereits dem Wortlaut entnommen werden und beinhaltet, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben (Art. 5 Abs. 1 UN-BRK). Als Diskriminierung erfasst wird auch die Versagung angemessener Vorkehrungen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UA 3 S. 2 UN-BRK).<sup>36</sup> In Art. 27 Abs. 1 S. 1 HS 1 UN-BRK findet sich das Prinzip in Form des Gleichheitskonzepts wieder („Die Vertragsstaaten anerkennen das *gleiche Recht*

<sup>30</sup> Welte/Nachtschatt, 70.

<sup>31</sup> Welte/Nachtschatt, 70, 71, danach könnte der Grund, Werkstätten als außerhalb des Arbeitsmarktes liegend zu betrachten, in einem rein ökonomischen Verständnis vom Markt, auf dem allein Angebot und Nachfrage über die Vermarktung von Arbeitskräften entscheiden, begründet liegen.

<sup>32</sup> Vgl. Welte/Nachtschatt, 71.

<sup>33</sup> Brose (2016), 142.

<sup>34</sup> Brose, ebd.; Masuch (2016), 18; Trenk-Hinterberger (2016), 109 f.; Weinreich (2016), 148.

<sup>35</sup> Vgl. Ritz, 3, 19.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Welte/Frankenstein/Hlava, 18 ff.

von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit“) und macht damit deutlich, dass das Recht auf Arbeit Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zusteht.<sup>37</sup> Konkretisiert wird das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK, der das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung umfassend in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art enthält. Dazu zählen Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen und somit auch die Vergütung. Aber auch weitere in Absatz 2 aufgezählte Vertragspflichten zielen bereits dem Wortlaut nach auf die Herbeiführung eines diskriminierungsfreien Zustands ab. So soll das Recht auf Arbeit durch das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) gesichert und gefördert werden. Hier wird ausdrücklich auf das Prinzip „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ Bezug genommen. Ferner wird die gleichberechtigte Ausübung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten gefordert (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. c).

Diese Vorgaben sind insbesondere bei der Ausgestaltung von geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu beachten, die nach den Vorgaben der UN-BRK so weit wie möglich am ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden sollen (vgl. 2.2.1.2). Die fehlende volle Geltung des Arbeitsrechts sowie die besondere sozialversicherungsrechtliche Stellung der Beschäftigten in der WfbM (die Beschäftigten sind nicht in die Arbeitslosenversicherung einbezogen (§ 28 Abs. 1 Nr. 2 SGB III) und befinden sich überwiegend in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis, für welches zwar arbeitsrechtliche Schutzvorschriften gelten, jedoch keine Geltung des Mindestlohngesetzes angenommen wird (§§ 1, 22 MiLoG))<sup>38</sup> könnten eine Diskriminierung darstellen, was im Weiteren jedoch noch näher zu prüfen ist.

## 2.2.2 Art. 26 UN-BRK – Teilhabe durch Habilitation und Rehabilitation

Nach Art. 26 Abs. 1 UN-BRK trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, geeignete und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, umfassende, körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Zur Verwirklichung dieses Zwecks haben sie umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme zu organisieren, zu stärken und zu erweitern. Art. 26 UN-BRK ist nicht als subjektives Recht ausformuliert, sondern ist primär eine soziale Staatenpflicht, die die Rechte aus der Konvention ergänzt.<sup>39</sup> Diese sollen auch mit den Mitteln der Rehabilitation gesichert und gefördert werden. Besonders betont wird die Bedeutung der Rehabilitation für Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste. Für Arbeit und Beschäftigung spiegelt sich dies in Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK wider, der Art. 26 Abs. 1 UN-BRK insofern konkretisiert. Staatlich geförderte Rehabilitationsprogramme und damit auch die geschützte Beschäftigung in Werkstätten werden hier als ein geeigneter Schritt zur Sicherung und Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Arbeit benannt. Nach dem Wortlaut (Art. 26 Abs. 1 – „full inclusion and participation in all aspects of life“) sowie dem Sinn und Zweck der Konvention, die auf die volle Inklusion und Teilhabe abzielt (vgl. Art. 1, 3 und 4 Abs. 1 UN-BRK), sind auch Rehabilitationsmaßnahmen primär als inklusive Programme durchzuführen. Auch die Systematik, insbesondere der Bezug auf die Schwerpunktbereiche Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Sozialdienste, die jeder für sich genommen den Vorrang der Inklusion vor der Herstellung von Sondersystemen sehen, verdeutlichen dies. Insofern kann hier auf die Ausführungen zu Art. 27 UN-BRK Bezug genommen werden. Auch hier gilt, dass Rehabilitation nur dann in Sonderstrukturen wie der geschützten Beschäftigung in

<sup>37</sup> Vgl. auch Degener (2015), 60; Trenk-Hinterberger in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Art. 27 Rn. 4; Kalina, 47.

<sup>38</sup> Zu der Frage des Mindestlohnes in diesem Zusammenhang siehe Bantekas/ Pennilas/Trömel in: Bantekas/Stein/Anastasiou, Art. 27 UN-BRK, 778.

<sup>39</sup> Welti in: Welke UN-BRK, Art. 25 und 26, Rn. 32; Nebe SRa 2014, 2.

Werkstätten vorgenommen werden soll, wenn aufgrund der Art und Schwere der Behinderung, der Beschaffenheit des Arbeitsmarktes oder des Wunsches des Betroffenen keine inklusive Maßnahme möglich ist. Ob aus Art. 26 UN-BRK i.V.m. Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. k) UN-BRK gefolgert werden kann, dass alle geschützten Beschäftigungsverhältnisse auch rehabilitative Komponenten anbieten müssen, ist noch nicht abschließend geklärt worden.<sup>40</sup>

### 2.2.3 Geschützte Beschäftigung und ihre Entgeltsysteme in der Spruchpraxis des UN-Fachausschusses

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>41</sup> hat die Aufgabe, die Umsetzung und Einhaltung der UN-BRK zu überwachen (Art. 34 UN-BRK). Zu diesem Zweck überprüft der Fachausschuss die in regelmäßigen Abständen von den Vertragsstaaten einzureichenden Staatenberichte und veröffentlicht das Ergebnis der Prüfung als Abschließende Bemerkungen (*Concluding Observations*). Darüber hinaus entscheidet der Fachausschuss über Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll und gibt Allgemeine Bemerkungen (*General Comments*) heraus, in denen er einzelne Artikel der Konvention auslegt und präzisiert. Seine Auffassungen dienen als Interpretationshilfe, konkretisieren die oft abstrakt-generell formulierten Konventionsbestimmungen und zielen auf eine Vereinheitlichung der Auslegung ab.<sup>42</sup>

#### 2.2.3.1 Kerninhalte ausgewählter Staatenberichtsverfahren

Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren<sup>43</sup> äußerte sich der Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen mehrmals unter Art. 27 UN-BRK<sup>44</sup> konkret zu geschützten Beschäftigungssystemen und übte daran deutliche Kritik.<sup>45</sup> So zeigt er sich besorgt über die Förderung von Behindertenwerkstätten in Polen und die Segregation von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten in Luxemburg, Deutschland und Slowenien sowie die zu hohen Beschäftigungszahlen von Menschen mit Behinderung außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes in Tschechien und Österreich. Er kritisiert, dass die Ausübung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Portugal am häufigsten zur Beschäftigung in geschützten Beschäftigungen führt bzw. die Berufswahl in Italien aufgrund der Behinderung auf die Ausübung bestimmter Berufe eingeschränkt werden könne. Maßnahmen für die Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt würden in der Slowakei nicht genügend gefördert. Es mangle in Deutschland und Bulgarien an Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt, deren Folge niedrige Übergangszahlen seien, die durch finanzielle Fehlanreize gefördert würden. Der Fachausschuss zeigte sich besorgt über die Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen in geschützten Beschäftigungen in Portugal und den dort gezahlten geringen Verdienst, z.B. in Österreich und Portugal.

Der Fachausschuss empfiehlt in dem Großteil der untersuchten Abschließenden Bemerkungen an die EU-Staaten, die Beschäftigung von Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch entsprechende Maßnahmen und die Bereitstellung finanzieller Mittel zu fördern und betont, dass der allgemeine

<sup>40</sup> Vgl. Ferraina, 33.

<sup>41</sup> Im Folgenden abgekürzt mit: Fachausschuss.

<sup>42</sup> Vgl. Welte/ Frankenstein/ Hlava, 23, allgemein: Riedel, 160 ff.

<sup>43</sup> Untersucht wurden die Staatenberichtsverfahren aller EU-Länder sowie der EU selbst (Stand 30.12.20).

<sup>44</sup> Ausnahme bildet das Staatenberichtsverfahren der EU, in dem er sich unter Art. 32 UN-BRK zu geschützten Beschäftigungsverhältnissen äußert.

<sup>45</sup> Deutschland, CRPD/C/DEU/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 49, 50; Polen, CRPD/C/POL/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 47, 48; Bulgarien, CRPD/C/BGR/CO/1 v. 24.09.2018, Ziff. 57, 58; Slowenien, CRPD/C/SVN/CO/1 v. 05.03.2018, Ziff. 45, 46; Luxemburg, CRPD/C/LUX/CO/1 v. 10.10.2017, Ziff. 46, 47; Portugal, CRPD/C/PRT/CO/1 v. 21.04.2016 (sog. Berufszentren – „Occupational Activity Centres“), Ziff. 51, 52; Slowakei, CRPD/C/SVK/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 73, 74; Litauen, CRPD/C/LTU/CO/1 v. 21.04.2016, Ziff. 51, 52; Tschechien, CRPD/C/CZE/CO/1 v. 17.04.2015, Ziff. 51, 52; Österreich, CRPD/C/AUT/CO/1 v. 30.09.2013, Ziff. 44, 47; Italien, CRPD/C/ITA/CO/1 v. 05.09.2016, Ziff. 69, 70; EU CRPD/C/EU/CO/1 v. 04.09.2015, Ziff. 74, 75.

Arbeitsmarkt in *allen* Bereichen und für *alle* Menschen mit Behinderungen offen, inklusiv und zugänglich sein soll. Immer wieder macht der Fachausschuss auf den Zusammenhang von Art. 27 UN-BRK mit dem Ziel 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) aufmerksam und fordert die Vertragsstaaten zur Umsetzung auf. Nach diesem Ziel soll bis 2030 volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, eingeschlossen junge Menschen und Menschen mit Behinderungen erreicht werden. Zudem soll gleicher Lohn für gleiche Arbeit gezahlt werden.<sup>46</sup>

Auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse wird in den Empfehlungen des Fachausschusses darüber hinaus auch konkret Bezug genommen. In einigen Abschließenden Bemerkungen fordert der Fachausschuss die (z. T. schrittweise) Abschaffung geschützter Beschäftigungsverhältnisse unter Einhaltung eines Zeitplans<sup>47</sup> sowie einen Plan für den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt für diejenigen, die gegenwärtig in Behindertenwerkstätten arbeiten (Luxemburg). Mit dem Wechsel aus der Werkstatt in den allgemeinen Arbeitsmarkt solle keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung verbunden sein (Deutschland). Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt solle gefördert werden mit dem Ziel, den Übergang von Beschäftigten aus Behindertenwerkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern (Bulgarien, Portugal). Zudem sollten die geschützte Beschäftigung betreffenden gesetzlichen Regelungen aus menschenrechtlicher Sicht überprüft werden, um sie in Übereinstimmung zur UN-BRK zu bringen (Portugal)

Diese Haltung bestätigt sich auch in den Abschließenden Bemerkungen gegenüber der Europäischen Union. Dort äußert der Fachausschuss unter Art. 32 UN-BRK (Internationale Zusammenarbeit) Besorgnis darüber, dass die internationale Entwicklungsförderung der EU – entgegen den Grundsätzen und Bestimmungen der UN-BRK – genutzt wird, um u.a. Behindertenwerkstätten zu erhalten und auszubauen.<sup>48</sup> Er empfiehlt der EU, alle internationalen Entwicklungsförderungen, die genutzt werden, um die Segregation von Menschen mit Behinderungen zu festigen, abubrechen. Stattdessen sollten diese Gelder in Projekte investiert werden, die auf die Erfüllung der UN-BRK hinzielen.<sup>49</sup>

### 2.2.3.2 Kerninhalte ausgewählter Individualbeschwerdeverfahren

In dem bislang einzigen Individualbeschwerdeverfahren gegen Deutschland („Gröninger“)<sup>50</sup> befasste sich der Fachausschuss u.a. mit dem System der Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III (§§ 88 bis 92 SGB III). Er machte dabei deutlich, dass sich Diskriminierungen auf ganz unterschiedliche Weise manifestieren können. Zwar sah der Ausschuss, dass die Eingliederungszuschüsse dafür gedacht sind, private Arbeitgeber zur Einstellung von Menschen mit Behinderung zu motivieren. Im vorliegenden Fall habe das System jedoch u.a. wegen des zusätzlichen Antragsverfahrens, das Arbeitgeber betreiben müssten und dessen Dauer und Ausgang ungewiss sei, eine eher abschreckende als ermutigende Wirkung gehabt.<sup>51</sup> Die Vertragsstaaten seien nach Art. 27 UN-BRK auch im privaten Sektor zur Schaffung einer befähigenden und förderlichen Arbeitsumgebung verpflichtet. Die bürokratischen Hürden, mit denen sich potentielle Arbeitgeber auseinandersetzen

<sup>46</sup> Vgl. 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, abrufbar unter <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/sustainable-development-goals.html>

<sup>47</sup> Deutschland Ziff. 50, Luxemburg, Portugal, Litauen, Litauen (hier ist etwas gemäßigter von einer „Umstellung“ von Behindertenwerkstätten hin zu einem offenen Arbeitsmarkt die Rede)

<sup>48</sup> Europäische Union, s. Fn. 40; entsprechend kritisierte der Fachausschuss auch, wenn Fördergelder der EU in den einzelnen Vertragsstaaten in singulärer Ausrichtung für segregierende Beschäftigungsverhältnisse genutzt werden (Litauen, s. Fn. 40.).

<sup>49</sup> Europäische Union, s. Fn. 40.

<sup>50</sup> CRPD/C/D/2/2010 v. 07.07.2014

<sup>51</sup> Ebd., Rn.6.2

müssen, wenn sie Eingliederungszuschüsse für die Beschäftigung eines Menschen mit Behinderung beantragen, beeinträchtigen die Wirksamkeit des Systems. Dies versetze den sich bewerbenden Menschen mit Behinderung in eine nachteilige Lage und diskriminiere ihn indirekt.<sup>52</sup>

Bei der Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere bei dem Übergang aus geschützten Beschäftigungsverhältnissen, haben die Vertragsstaaten dies bei der Gestaltung des Antragsverfahrens zu beachten, um einen Verstoß gegen Art. 27 UN-BRK zu vermeiden.<sup>53</sup> Um die vom Fachausschuss kritisierte mangelnde Durchlässigkeit der WfbM zu verbessern, wurde durch das BTHG u. a. das Budget für Arbeit eingeführt (§ 61 SGB IX), das sich an den vom Fachausschuss aufgestellten Maßstäben messen lassen muss.

### 2.2.3.3 Allgemeine Bemerkungen

Bislang hat der Fachausschuss noch keine Allgemeinen Bemerkungen zu Art. 27 UN-BRK verabschiedet. Er hat sich jedoch im General Comment Nr. 6 zu Gleichheit und Diskriminierung (Art. 5 UN-BRK)<sup>54</sup> auch zum Recht auf Arbeit und Beschäftigung nach Art. 27 UN-BRK geäußert. Um angemessene Vorkehrungen sicherzustellen (vgl. Art. 5 Abs. 3 UN-BRK) und um die tatsächliche Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung zu beschleunigen oder herbeizuführen (vgl. Art. 5 Abs. 4 UN-BRK), empfiehlt der Fachausschuss, dass die Vertragsstaaten den Wandel weg von segregierenden Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen fördern sollen und ihre Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen sollen. In der Zwischenzeit müssen diese besonderen Arbeitsumgebungen aber im Einklang mit den Zielen und Vorschriften der Konvention stehen und dürfen nicht zu der Aufrechterhaltung von Isolierung, Segregation oder anderen Formen der Diskriminierung führen.<sup>55</sup> Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass in getrennten Arbeitsumgebungen mit sofortiger Wirkung die Arbeitnehmerrechte anwendbar sind.<sup>56</sup> Das Recht, die Beschäftigung frei zu wählen, soll gewährleistet sein.<sup>57</sup> Ebenso sollen Menschen mit Behinderungen nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden und sie sollen ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Aufnahme von Arbeit verlieren.<sup>58</sup> Der Fachausschuss fordert die Vertragsstaaten auch dazu auf, dafür zu sorgen, dass sowohl Eintritt in als auch Ausscheiden aus einem Beschäftigungsverhältnis von Menschen mit Behinderungen ordnungsgemäß und ohne Diskriminierungen ablaufen. Der Zugang zu Sozialleistungen bzw. -ansprüchen, wie Rentenzahlungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit, soll gleichberechtigt und wirksam sichergestellt werden.<sup>59</sup>

### 2.2.3.4 Ergebnis

Die Spruchpraxis des Fachausschusses offenbart eine durchweg kritische Sicht auf geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten. Zwar ist festzustellen, dass es keine einheitliche Definition von Werkstätten gibt und diese tatsächlich in den einzelnen EU-Staaten sehr

<sup>52</sup> Ebd., das angewandte System der Eingliederungszuschüsse stehe daher nicht im Einklang mit Art. 27 Abs. 1 lit. h) i.V.m. Art. 3 lit. a), b), c), e), Art. 4 Abs. 1 lit. a) und Art. 5 Abs. 1 UN-BRK; ausführlich Nebe/Giese RP Reha 1/2015, 55 ff.

<sup>53</sup> Hierzu gehört nach Welti/ Frankenstein/Hlava auch, den materiell-rechtlichen Kern einer Vorschrift in Einklang zu bringen mit etwaigen Verwaltungsvorschriften, die dessen Durchsetzung erschweren, S.24.

<sup>54</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018.

<sup>55</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 29.

<sup>56</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. a).

<sup>57</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. b).

<sup>58</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. c).

<sup>59</sup> CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, Ziff. 67 lit. e), danach dürften auch Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Exklusion von Beschäftigung verletzt werden und somit die exkludierende Situation weiter verschärfen.



unterschiedlich ausgestaltet sein können.<sup>60</sup> Gemein ist ihnen jedoch in der Beurteilung des Fachausschusses, dass sie die Segregation von Menschen mit Behinderung zur Folge haben oder diese fördern, und sie daher grundsätzlich im Konflikt mit den Zielen der UN-BRK sind. Aus diesem Grunde empfiehlt der Fachausschuss in einigen Abschließenden Bemerkungen zu den Länderberichten die Abschaffung der Werkstätten, teilweise unter Erstellung von Zeitplänen, Aktionsplänen oder wie gegenüber Deutschland durch sofort umsetzbare Ausstiegsstrategien. Er spricht diese Empfehlung jedoch nie isoliert aus, sondern stellt sie in den Zusammenhang der gleichzeitigen Förderung eines für alle Menschen mit Behinderungen inklusiven, offenen und zugänglichen Arbeitsmarktes. Zu beachten ist zudem, dass der Fachausschuss nicht allen Ländern, in denen geschützte Beschäftigungsverhältnisse existieren, deren Abschaffung empfiehlt, teilweise diese sogar gar nicht thematisiert.<sup>61</sup> Ein Zusammenhang mit der Ausgestaltung der geschützten Beschäftigung in den jeweiligen Ländern ist nicht unmittelbar ersichtlich.

Daraus ergibt sich, dass nicht eine Ad hoc-Auflösung von geschützter Beschäftigung gefordert wird, die abgekoppelt von den tatsächlich vorherrschenden Verhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt herbeigeführt würde.<sup>62</sup> Eine solche Strategie hätte unter den jetzigen Bedingungen des Arbeitsmarktes statt einer Vollinklusion eine Vollexklusion von vielen Menschen, die gegenwärtig in Werkstätten arbeiten, zur Folge. Bei den Behindertenwerkstätten soll es sich vielmehr um eine Übergangserscheinung handeln, bis der allgemeine Arbeitsmarkt durch entsprechende Förderung so inklusiv, offen und zugänglich gestaltet ist, dass er allen Menschen mit Behinderungen offen steht.<sup>63</sup> Der Fachausschuss macht aber ebenso deutlich, dass bereits jetzt aktiv ein Umbauprozess in Gang gesetzt werden und gefördert werden soll und dass in der Zwischenzeit die Bedingungen in den Werkstätten so gestaltet werden müssen, dass sie mit Art. 27 UN-BRK im Einklang stehen.<sup>64</sup>

Aus den Äußerungen können Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Anforderungen an die Systeme geschützter Beschäftigung gestellt werden. Je segregierender und undurchlässiger die geschützte Arbeitsumgebung ist, je weniger Wahlmöglichkeiten dem Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen, desto weniger wird sie den Anforderungen der Konvention gerecht. Dabei sind insbesondere die Arbeitsbedingungen, der Status der Beschäftigten sowie ihre sozialversicherungsrechtliche Stellung zu beachten. Es soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigten bei Eintritt in den Arbeitsmarkt keine Minderung des sozialen Schutzes bzw. der Alterssicherung erfahren. Zudem spricht sich der Fachausschuss für die Geltung des Mindestlohnes aus.

<sup>60</sup> Vgl. Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) „Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments“ (2015), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL\\_STU%282015%29536295\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf), 22.

<sup>61</sup> Keine Thematisierung erfolgt z.B. in den Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten von Spanien, Belgien, Ungarn, obwohl diese Länder Sonderarbeitsstätten betreiben, vgl. BT-WD, Werkstätten für behinderte Menschen in ausgewählten EU-Staaten. USA und Kanada, WD 6-3000-040/16.

<sup>62</sup> Die in diesem Zusammenhang verwendeten Formulierungen wie „timetable“ / „timeline“ (Zeitplan, Zeitschiene), vgl. Deutschland, Slowakei, „process“ (Prozess), „transition“ (Umstellung, Übergang), vgl. Deutschland, Slowakei sowie das Wort „phase out“ (schrittweise abbauen, auslaufen lassen), vgl. Luxemburg, s. für Az. Rn. 40, unterstreichen die Auslegung, dass der Ausschuss von einem Umbauprozess und nicht von einer sofortigen Beendigung geschützter Beschäftigungen in Werkstätten ausgeht.

<sup>63</sup> Dies entspricht auch der Auffassung des UN-Hochkommissariats in seiner Thematischen Studie zu Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen v. 17.12.2012A/HRC/22/25 v. 17.12.2012, Ziff. 16.

<sup>64</sup> Ebd. Ziff 22 Satz1 und 2, Ziff. 22 lit a).

## 2.2.4 Rechtsschutzmöglichkeiten

### 2.2.4.1 Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll

Auf Grundlage des Art. 1 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zur UN-Behindertenrechtskonvention kann eine Beschwerde von Einzelpersonen oder Personengruppen beim Fachausschuss in eigenem oder in fremdem Namen<sup>65</sup> eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung des Übereinkommens durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein.<sup>66</sup> Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beschwerde ist nach Art. 2 lit. d) UN-BRK-Fakultativprotokoll, dass der nationale Instanzenzug innerhalb der jeweils zuständigen Gerichtsbarkeit erschöpft ist.<sup>67</sup> Ausnahmen bestehen dort, wo das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Zudem dürfen die der Beschwerde zu Grunde liegenden Tatsachen nicht vor Inkrafttreten des Fakultativprotokolls eingetreten sein, es sei denn, dass sie auch nach diesem Zeitpunkt fortbestehen (Art. 2 lit. e) UN-BRK-Fakultativprotokoll).<sup>68</sup> Unzulässig ist die Beschwerde ferner dann, wenn sie bereits vom Ausschuss oder in einem anderen Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren geprüft wurde oder wird (Art. 2 lit. c) UN-BRK-Fakultativprotokoll). Würde zu einem Sachverhalt daher bereits der EGMR angerufen werden, hätte der Fachausschuss die Beschwerde für unzulässig zu erklären, sofern keine neuen Tatsachen vorliegen würden. Dennoch hat der Fachausschuss kürzlich eine Individualbeschwerde gegen Spanien für zulässig erklärt,<sup>69</sup> obgleich der Sachverhalt bereits dem EGMR unterbreitet worden war.<sup>70</sup> Dem Fachausschuss obliegt nicht das Recht, Entscheidungen nationaler Gerichte und Behörden aufzuheben.<sup>71</sup> Nach Art. 5 UN-BRK-Fakultativprotokoll kann er dem betreffenden Vertragsstaat Vorschläge und Empfehlungen aussprechen, welche jedoch rechtlich unverbindlich sind.

### 2.2.4.2 Ergebnis

Der Fachausschuss könnte demnach nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges mit einer Beschwerde zum Werkstattentgelt oder anderen Aspekten des Werkstattrechts befasst werden und diese Beschwerde am Maßstab der UN-BRK prüfen. Seine Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend. Die Vertragsstaaten haben sich jedoch mit der Unterzeichnung verpflichtet, die UN-BRK einzuhalten und umzusetzen. Seine Auffassungen sind auf nationaler Ebene entsprechend ernsthaft zu würdigen und müssen in den Diskussionsprozess einfließen.<sup>72</sup> Nach dem BVerfG haben die Äußerungen des Fachausschusses erhebliches Gewicht, und nationale Gerichte sollen sich im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts mit seiner Auffassung auseinandersetzen, müssen sie jedoch nicht übernehmen.<sup>73</sup> Die Äußerungen des Fachausschusses, als Nicht-Gericht, sind daher nach der Auffassung des BVerfG weniger verbindlich als die des EGMR.<sup>74</sup> Nicht zu unterschätzen ist die erhebliche politische Wirkung, die den Auffassungen des

<sup>65</sup> „time-bound schedule“ (Luxemburg, s. Fn. 40), „action plan“ (Slowakei, s. Fn. 40); Auch das immer wieder betonte Ziel 8.5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, das bis 2030 umgesetzt werden soll unterstreicht die Dringlichkeit, die der Ausschuss sieht.

<sup>66</sup> Zum Individualbeschwerdeverfahren vgl. Groskreutz, Beitrag D7-2013; sowie zu den Voraussetzungen zur Einreichung unter fremden Namen, Rothfritz, 140.

<sup>67</sup> Welte/Frankenstein/Hlava, 28; die Anrufung des BVerfG ist daher keine Zulässigkeitsvoraussetzung.

<sup>68</sup> Vgl. Individualbeschwerdeverfahren A.F. gegen Italien, CRPD/C/13/D/9/2012 v. 19.05.2015, Rn. 7.5.

<sup>69</sup> CRPD/C/23/D/41/2017 v. 30.09.2020.

<sup>70</sup> Der EGMR hatte die vorgebrachte Beschwerde als unzulässig abgelehnt. Der Fachausschuss erklärte seine Entscheidung damit, dass nicht sicher festgestellt werden konnte, ob die Beschwerde in der Sache geprüft worden war, siehe dazu ausführlich Welte, RP Reha 4/2020, 53 (54); für Beschwerden im Bereich des Art. 27 UN-BRK dürfte diese Entscheidung des Fachausschusses jedoch dadurch relativiert werden, dass die EMRK in Bezug auf Arbeit und Beschäftigung keine Rechte und Freiheiten enthält (mit Ausnahme des Art. 4 EMRK, der das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit regelt) und daher keine diesbezügliche Beschwerde vor dem EGMR inhaltlich verhandelt werden kann.

<sup>71</sup> Vgl. Welte, RP Reha 4/2020, 53 (54).

<sup>72</sup> Birkenkötter, ApuZ 2016, 7; Brose (2016 a), 2.

<sup>73</sup> BVerfG, 26.07.2016, 1 BvL 8/15, Rn. 90; BVerfG, 24.7.2018, 2 BvR 309/15 u.a., Rn. 91, BVerfG, 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 65.

<sup>74</sup> Welte (2020), 30.

Fachausschusses zukommt und die maßgeblich die innerstaatliche Ausrichtung und Entscheidungsfindung beeinflussen kann.<sup>75</sup> Diese bestätigt sich mit Blick auf das BTHG, ausweislich dessen Gesetzesbegründung ein zentrales Ziel des BTHG darin bestand, die Empfehlungen des UN-Fachausschusses im Rahmen der deutschen Staatenberichtsprüfung in das deutsche Recht zu implementieren.<sup>76</sup>

## 2.3 EU-Recht

### 2.3.1 Stellung und Wirkung der UN-BRK im EU-Recht

Die UN-BRK ist von der Europäische Union<sup>77</sup> als erster Organisation der regionalen Integration i.S.v. Art. 44 UN-BRK (ohne das dazugehörige Fakultativprotokoll) ratifiziert worden (vgl. Art. 42 UN-BRK)<sup>78</sup> und in der EU am 22.01.2011 in Kraft getreten.<sup>79</sup>

#### 2.3.1.1 Rang der UN-BRK im Normengefüge

Im Normengefüge des EU-Rechts steht die UN-BRK unter dem Primärrecht,<sup>80</sup> und geht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH mit Bezugnahme auf Art. 216 Abs. 2 AEUV dem Sekundärrecht (wie Richtlinien und Verordnungen) vor.<sup>81</sup> Dennoch überprüft der EuGH das Sekundärrecht nicht auf seine Konformität mit der Konvention. Dafür ist nach der Rechtsprechung des EuGHs erforderlich, dass die Bestimmungen der UN-BRK inhaltlich unbedingt und hinreichend genau wären. Der EuGH verneint dies mit Verweis auf den programmatischen Charakter der Konvention (siehe auch 2.3.1.3). Die Auslegung des Sekundärrechts hat jedoch nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu erfolgen (siehe dazu näher 2.3.1.4).<sup>82</sup>

#### 2.3.1.2 Umsetzungsverpflichtung

Durch die Ratifizierung des Übereinkommens durch die EU sind die Organe der EU wie auch ihre Mitgliedstaaten an die Konvention gebunden (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Diese ist unter Anwendung der Rechtsprechung des EuGH integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden,<sup>83</sup> ohne dass es einen gesonderten Umsetzungsakt erfordert hätte.<sup>84</sup> Zu beachten ist jedoch, dass dies nur für die Teile der Konvention gilt, die in den sachlichen Kompetenzbereich der EU fallen.<sup>85</sup> Die Teile, die in den *Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten* fallen, werden dagegen kein *verbindliches Unionsrecht*.<sup>86</sup> Die EU ist daher im Rahmen ihres sachlichen Kompetenzbereiches zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet.

---

<sup>75</sup> Brose (2016), 137; Groskreutz, 3.

<sup>76</sup> Vgl. BT-Drs. 18/9522, 05.09.2016, 188, 191.

<sup>77</sup> Bzw. von der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsvorgängerin der EU (vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV)

<sup>78</sup> Beschluss 2010/48/EG des Rates v. 26.11.2009, ABL2010, L23, 35; Die Ratifikation erfolgte unter Vorbehalt im Rahmen des Art. 27 Abs. 1 UN-BRK, bezogen auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung für die Beschäftigung bei Streitkräften nicht umzusetzen (vgl. Art. 3 IV der RL 2000/78/EG).

<sup>79</sup> 30 Tage nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bei den Vereinten Nationen (Art. 45 Abs. 1 UN-BRK) am 23.12.2010, vgl. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_11\\_4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_4)

<sup>80</sup> Vgl. Dörschner, 205, Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 50; Mögele in: Streinz, Art. 216, Rn. 59.

<sup>81</sup> Vgl. z.B. EuGH v. 03.06.2008 – C 308/06, Slg 2008, I-4057, Rn. 42 (Intertanko); Dörschner, UN-BRK, 205; Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 50.

<sup>82</sup> Z.B. EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 32.

<sup>83</sup> EuGH, 11.04.13 – C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 30.

<sup>84</sup> Mögele in: Streinz, Art. 216, Rn. 49; Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV, Rn. 28.

<sup>85</sup> Vöneky/Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 216 AEUV, Rn. 33.

<sup>86</sup> Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 216 AEUV, Rn. 33.

Artt. 26 und 27 UN-BRK sind in großen Teilen der Sozialpolitik zuzuordnen.<sup>87</sup> Für diesen Bereich gilt gem. Art. 4 Abs. 2 lit. b) AEUV eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten.<sup>88</sup> Die Zuständigkeit der EU erwächst gem. Art. 5 Abs. 3 EUV nach dem Subsidiaritätsprinzip immer nur dann, soweit die Ziele einer beabsichtigten Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und dies durch das Tätigwerden der EU besser gelingt. Über Art. 153 Abs. 1 AEUV<sup>89</sup> wird ein Großteil der Bestimmungen der Artt. 26 und 27 UN-BRK dem sachlichen Kompetenzbereich zuzuordnen sein, wobei dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten genau geprüft werden muss.<sup>90</sup> Für das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK wird der sachliche Kompetenzbereich zudem über den Art. 19 AEUV, der eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht zur Bekämpfung von Diskriminierungen darstellt, verstärkt.<sup>91</sup> Die EU hat daher beim Tätigwerden (z.B. durch Rechtssetzung oder Ausgestaltung von Förderprogrammen) die Artt. 26 und 27 UN-BRK zu beachten und umzusetzen.<sup>92</sup>

Die EU besitzt zur Förderung der in Art. 151 Abs. 1 AEUV niedergelegten sozialpolitischen Ziele (wie Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessenen sozialen Schutz und Bekämpfung von Ausgrenzung) gem. Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV Rechtssetzungskompetenz u.a. auf den Gebieten Arbeitsbedingungen (Art. 153 Abs. 1 lit. b) AEUV), Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV), Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 153 Abs. 1 lit. d) AEUV) sowie berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV). Auf die *Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten* ist die EU gem. Art. 153 Abs. 2 lit. a) AEUV begrenzt in den Bereichen der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Art. 153 Abs. 1 lit. j) AEUV), dem auch die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung zugeordnet werden kann,<sup>93</sup> und der Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 153 Abs. 1 lit. k) AEUV). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang zudem Art. 153 Abs. 4 AEUV, nach dem die von der EU erlassenen Bestimmungen, die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, nicht berühren und sie das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Zudem stellt Art. 153 Abs. 5 AEUV klar, dass Art. 153 AEUV u.a. nicht für das Arbeitsentgelt gilt. Dieser Ausnahmetatbestand ist allerdings nach der Struktur der Vorschrift eng auszulegen und soll sich nur für Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung auf die Höhe des Arbeitsentgeltes gelten.<sup>94</sup> Ein Großteil der Regelungen der Art. 26 und 27 UN-BRK wird daher Art. 153 Abs. 1 AEUV und damit dem sachlichen Kompetenzbereich der EU zugeordnet werden können, wobei dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen EU und

<sup>87</sup> In bestimmten Bereichen könnten Inhalte der Art. 26 und 27 UN-BRK auch der Beschäftigungspolitik der Union zuzuordnen sein (Art. 145 ff. AEUV), in der weitaus weniger Regelungskompetenzen als in der Sozialpolitik der EU zugeordnet sind. Dies könnte laut Waldenburger, 67, z.B. auf Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. h) UN-BRK zutreffen, sofern das Ziel dieser Vorschrift auch dem Entgegenwirken von Arbeitslosigkeit gilt und nicht nur dem gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt.

<sup>88</sup> So verweist auch die EU in Ihrem ersten Staatenbericht im Rahmen des UN-BRK-Staatenprüfverfahrens auf die geteilte Kompetenzverteilung bei der Umsetzung des Rechts auf Arbeit, CRPD/C/EU/1 v. 05.06.2014, Ziff. 143; vgl. auch den Verhaltenscodex zwischen EU-Kommission, Rat der und den Mitgliedstaaten, Code of Conduct v. 15.12.2010, (2010/C 340/08), Ziff. 2-5, der die Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten beschreibt.

<sup>89</sup> Danach hat die EU Rechtssetzungskompetenz u.a. auf den Gebieten Arbeitsbedingungen (Art. 153 Abs. 1 lit. b) AEUV), Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV), Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages (Art. 153 Abs. 1 lit. d) AEUV) sowie berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV).

<sup>90</sup> Vgl. Waldenburger, 67, die darauf verweist, dass sich keinen pauschalen Aussagen zu der direkten Geltung der Art. 26 und 27 UN-BRK treffen lassen.

<sup>91</sup> Vgl. Waldenburger, 67; zur Herleitung in Bezug auf Art. 24 i.V.m. Art. 5 UN-BRK; Dörschner, 216.

<sup>92</sup> Vgl. Schär/Angermann, 352.

<sup>93</sup> Benecke in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 153 AEUV, Rn. 98.

<sup>94</sup> So verstößt der RL-Entwurf über angemessene Mindestlöhne in der EU laut Entwurf nicht gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV, da dort u.a. nicht die Höhe der Mindestlöhne vereinheitlicht werden soll, Vorschlag der Kommission v. 28.10.2020, COM (2020) 682 final, 7, 21 Ziff.16.

Mitgliedstaaten genau geprüft werden muss.<sup>95</sup> Sie sind folglich in diesem Umfang integrierter Bestandteil des Unionsrechts geworden. Für das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK wird dies zudem über den Art. 19 AEUV, der eine Rechtsgrundlage zum Erlass von Sekundärrecht zur Bekämpfung von Diskriminierungen darstellt, verstärkt.<sup>96</sup> Die EU hat daher beim Tätigwerden (z.B. durch Rechtssetzung oder Ausgestaltung von Förderprogrammen) die Artt. 26 und 27 UN-BRK zu beachten und umzusetzen.<sup>97</sup>

### 2.3.1.3 Unmittelbare Anwendung

Fraglich ist, ob die integrierten Bestandteile der UN-BRK<sup>98</sup> in der Unionsrechtsordnung unmittelbar anwendbar sein können und der Einzelne subjektive Rechte aus den Vorschriften geltend machen kann. Grundsätzlich prüft der EuGH die unmittelbare Wirkung von internationalen Abkommen in zwei Schritten. Zunächst ist allgemein zu prüfen, ob das Abkommen selbst regelt, welche Wirkungen seine Bestimmungen in der internen Rechtsordnung der Vertragsparteien haben sollen. Im zweiten Schritt ist die jeweilige Vorschrift darauf zu untersuchen, ob sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist, so dass sie eine konkrete Verpflichtung enthält, ohne dass es weiterer Umsetzungsakte bedarf.<sup>99</sup> In Bezug auf die UN-BRK hat der EuGH, unter Aussparung der Prüfung des ersten Schrittes, in verschiedenen Urteilen entschieden, dass die Konvention programmatischen Charakter habe und die Erfüllung und Wirkung der Bestimmungen vom Erlass eines weiteren Rechtsakts durch die Vertragsstaaten abhängen. Daher seien ihre Bestimmungen nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, so dass ihnen unionsrechtlich keine unmittelbare Wirkung zukomme.<sup>100</sup>

### 2.3.1.4 Auswirkungen auf die Rechtsauslegung

Die EU hat die UN-BRK in ihr Recht implementiert und ist von ihr daher bei der Auslegung der im EU-Recht enthaltenen Vorschriften zum Schutz von Menschen mit Behinderungen zu beachten.<sup>101</sup> Nach ständiger Rechtsprechung hat die Konvention gegenüber den Rechtsakten der Union Vorrang (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV und Ausführungen unter 2.3.1.1).<sup>102</sup> Daher hat die Auslegung des Sekundärrechts nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu erfolgen.<sup>103</sup> Von besonderer Bedeutung für die Teilhabe am Arbeitsleben ist die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG). In diesem Zusammenhang hat der EuGH bereits in zahlreichen Entscheidungen dem Vorrang der UN-BRK Rechnung getragen und die Richtlinie stets im Lichte der UN-BRK ausgelegt.<sup>104</sup> Beim Primärrecht ist die Auswirkung der UN-BRK noch nicht abschließend geklärt.<sup>105</sup> Es lässt sich jedoch, insbesondere bei Vorschriften mit behinderungsspezifischem Bezug wie Artt. 21

<sup>95</sup> Vgl. Waldenburger, 67, die darauf verweist, dass sich keinen pauschalen Aussagen zu der direkten Geltung der Art. 26 und 27 UN-BRK treffen lassen.

<sup>96</sup> Vgl. Waldenburger, 67; zur Herleitung in Bezug auf Art. 24 i.V.m. Art. 5 UN-BRK; Dörschner, 216.

<sup>97</sup> Vgl. Schär/Angermann, 352;

<sup>98</sup> Die Teile der Konvention, die in den *Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten* fallen, können nur über deren jeweilige Rechtsordnung unmittelbare Anwendbarkeit erreichen.

<sup>99</sup> Vgl. EuGH, 21. 12. 2011, C-366/10 - Air Transport Association of America u.a, Rn.54; EuGH, 18.03.2014, C-363/12 - „Z“ („Bestellmutter“), Rn.89, 90.

<sup>100</sup> EuGH, 18.03.2014, C-363/12 - „Z“ („Bestellmutter“), Rn.89, 90; EuGH vom 22.05.2014 C-356/12 - Glatzel, Rn. 68,69.

<sup>101</sup> Eichenhofer (2018a), 31. Welti, ZESAR 2017, 505, 512.

<sup>102</sup> EuGH, 21. 12. 2011, C-366/10 - Air Transport Association of America u.a, Rn.50; EuGH, 11.04.13 - C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 28 ff.

<sup>103</sup> Z.B. EuGH, 11.04.13 - C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 32; EuGH, 18.03.2014 C-363/12 - „Z“ („Bestellmutter“), Rn. 71.

<sup>104</sup> Vgl. in Bezug auf den Behindertenbegriff EUGH, 1.12.2016-C395/15, Rn. 44 - Daoudi, EuGH, 11.04.13 - C-335/11 und C-337/11, Ring und Skouboe Werge, Rn. 33.

<sup>105</sup> Vgl. Denecke in: Franzen/Gallner/Oetker, Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 20; für eine Auslegung im Lichte der UN-BRK, vgl. Heuschmid/Lörcher in: Boecken u.a., vor GRC, Rn. 33f. Welti/Frankenstern/Hlava, 34.

und 26 Grundrechtecharta der EU (GRC), erkennen, dass der EuGH sie im Lichte der UN-BRK auslegt.<sup>106</sup>

Somit können Artt. 26 und 27 UN-BRK (insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) direkt auf die EU-Rechtsebene einwirken.

### 2.3.1.5 Auswirkungen auf das nationale Recht

Die UN-BRK ist durch die Ratifizierung durch die EU im Rahmen ihres Kompetenzbereichs integrierter Bestandteil des EU-Rechts geworden. Dadurch erlangt sie Geltung in allen EU-Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob diese selbst die UN-BRK bereits ratifiziert haben.<sup>107</sup> Die integrierten Regelungen der Konvention gehen damit im unionsrechtlichen Anwendungsbereich aufgrund des *Anwendungsvorrangs von EU-Recht dem nationalen Recht vor*.<sup>108</sup> In Deutschland führt dies im Anwendungsbereich des Unionsrechts zu einer Rangerhöhung der UN-BRK und verstärkt damit ihre Wirkung.<sup>109</sup> Gilt diese nach Ratifizierung durch Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes, so steht sie als integrierter Bestandteil der Unionsrechtsordnung über dem Verfassungsrecht.<sup>110</sup>

Diese Grundsätze lassen sich nach den Feststellungen in 2.3.1.2 auf einen nicht unwesentlichen Teil der Artt. 26 und 27 UN-BRK (insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) übertragen, so dass diesen über das EU-Recht in dessen Anwendungsbereich ein Rang über dem Verfassungsrecht zuteilwerden kann. Der Anwendungsbereich ist dabei weit auszulegen und es reicht aus, wenn eine teilweise Betroffenheit gegeben ist.<sup>111</sup>

### 2.3.2 Diskriminierungsverbote

Das EU-Recht enthält sowohl auf primär- als auch auf sekundärrechtlicher Ebene eigene Regelungen, die das Verbot von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen zum Gegenstand haben und die für geschützte Beschäftigung in Werkstätten und ihre Entgeltsysteme relevant sein können. In Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV sowie in Art. 10 AEUV findet sich das Ziel der Union, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und Maßnahmen, Diskriminierungen aus u.a. Gründen einer Behinderung zu bekämpfen. In Art. 19 Abs. 1 AEUV wird die EU ermächtigt geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus u.a. Gründen einer Behinderung zu bekämpfen.<sup>112</sup>

<sup>106</sup> EuGH vom 22.05.2014 C-356/12 – Glatzel, Rn. 45 ff.; Rabe-Rosendahl, 122; Denecke in: Franzen/Gallner/Oetker, Beschluss 2010/48/EG, Präambel Rn. 20.

<sup>107</sup> Kalina, 66, Degener, Bericht aus Genf, Nr. 4/2013, 1.

<sup>108</sup> Mögele in: Streinz, Art. 216 AEUV, Rn. 60, zum Anwendungsvorrang vgl. grundlegend EuGH 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 – Costa/ENEL; EuGH 106/77, Slg. 1978, 629 Rn. 17,18 – Simmenthal II.

<sup>109</sup> Nebe in: Gagel, SGB III, vor §§ 112-129 Rn. 1 l.

<sup>110</sup> EuGH, 17.12.1970, C 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft, Rn. 3; Dörschner, 207 ff.

<sup>111</sup> vgl. EuGH, 26.02.2013, C – 617/10 – Åkerberg Fransson, Rn. 24 ff.

<sup>112</sup> Der Rat wird dazu im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten ermächtigt, Vorkehrungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig zu treffen, Art. 19 Abs. 1 AEUV. Auch nach Art. 19 Abs. 2 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Grundprinzipien für Fördermaßnahmen der Union unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Maßnahmen festlegen, die die Mitgliedstaaten treffen, um dazu beizutragen, Diskriminierungen aus u.a. Gründen einer Behinderung zu bekämpfen.

### 2.3.2.1 Grundrechtecharta – Art. 21 und Art. 26 GRC<sup>113</sup>

Art. 21 GRC enthält als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes in Art. 20 GRC ein Diskriminierungsverbot insbesondere wegen Behinderung und verpflichtet alle Organe und Einrichtungen der Union sowie im gemeinschaftsrechtlichen Anwendungsbereich auch die Mitgliedstaaten.<sup>114</sup> Das als subjektives Recht ausgestaltete Diskriminierungsverbot vermittelt Schutz sowohl bei unmittelbaren als auch bei mittelbaren Benachteiligungen wegen einer Behinderung gegenüber dem Staat.<sup>115</sup> Auch kann Art. 21 GRC unter Auslegung im Lichte der UN-BRK (vgl. Art. 5 und Art. 2 UA 3 S. 2 UN-BRK) eine Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen entnommen werden.<sup>116</sup> Als Primärrecht geht Art. 21 GRC dem Sekundärrecht sowie dem nationalen Recht vor. Nationales Recht darf daher bei Durchführung von Unionsrecht aufgrund dessen Anwendungsvorrangs (vgl. Art. 51 Abs. 1 GRC) nicht angewendet werden, sofern es gegen Art. 21 GRC verstößt.<sup>117</sup> Umstritten ist, ob Art. 21 GRC auch unmittelbare Rechte gegenüber Privaten verleiht (unmittelbare Drittwirkung).<sup>118</sup> Der EuGH hat dies zumindest in Konstellationen, in denen die Drittwirkung zur Nichtanwendung der gegen Art. 21 GRC verstoßenden nationalen Norm führt, bejaht.<sup>119</sup> Ob sich aus Art. 21 GRC auch positive Verpflichtungen zwischen Privatpersonen herleiten lassen, ist noch nicht abschließend geklärt,<sup>120</sup> jedoch hat der EuGH dies bereits aus Art. 31 Abs. 2 GRC hergeleitet.<sup>121</sup> Das Diskriminierungsverbot wird durch Art. 26 GRC ergänzt, nach dem die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anerkennt und achtet. Im Gegensatz zu Art. 21 GRC ist diese Regelung kein subjektives Recht, sondern lediglich ein Grundsatz.<sup>122</sup> Die Union und die Mitgliedstaaten haben gem. Art. 51 Abs. 1 GRC die Grundsätze zu wahren und diese zu fördern. Diese können durch Akte der Gesetzgebung und der Ausführung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch Akte der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Rechts der Union in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten umgesetzt werden (Art. 52 Abs. 5 GRC). Durch die Auslegung im Lichte der UN-BRK wird die Wirkung dieser Grundrechte noch verstärkt.

Insbesondere die rechtliche Ausgestaltung des Zugangs zur WfbM, das Nichtanerkennen der Werkstattbeschäftigten als Arbeitnehmer und der damit zusammenhängende angenommene

<sup>113</sup> Art. 31 GRC, der nach dem Wortlaut das Recht auf u.a. würdige Arbeitsbedingungen gebietet, ist im zu untersuchenden Kontext nicht von maßgeblicher Bedeutung. „Würdige Arbeitsbedingungen“ sollen sich nicht auf gerechte Arbeitsbedingungen, wie z.B. das Arbeitsentgelt beziehen, sondern sind als Verbot sexueller Belästigungen, Feindseligkeiten und Beleidigungen am Arbeitsplatz zu verstehen, vgl. Jarass, Art. 31 GRC, Rn. 8.

<sup>114</sup> Es reicht dabei aus, wenn der gemeinschaftsrechtliche Anwendungsbereich teilweise betroffen ist (EuGH v. 26.02.2013 – Åkerberg Fransson, C-617/10, Rn. 24 ff.), wobei ein hinreichender Zusammenhang von einem gewissen Grad erforderlich ist, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (EuGH, 6.3.2014, C-206/13 – Siragusa, Rn.24; EuGH, C-198/13 v. 10.7.2014 – Hernandez, Rn.34; EuGH, C-177/17 – Sas, 7.9.2017 Rn. 19; EuGH, 22.1.2020 C-177/18 – Almudena, Rn.58, Jarass, Art. 51 GRC, Rn. 23).

<sup>115</sup> Lemke in von der Groeben/Schwarze, GRC Art. 21, Rn. 6.

<sup>116</sup> Welte/Frankenstern/Hlava, 35, danach spricht für eine Auslegung unter Heranziehung der UN-BRK auch Art. 52 Abs. 3 GRC. Danach haben Grundrechte der GRC, die den Rechten in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entsprechen, mindestens die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Art. 21 GRC ist an Art. 14 EMRK angelehnt, der nach der Rechtsprechung des EGMR unter Heranziehung der UN-BRK eine Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen enthält (vgl. EGMR, 23.02.2016, 51500/08 – Cam ./. Türkei, Rn. 67).

<sup>117</sup> Der gemeinschaftsrechtliche Anwendungsbereich ist insbesondere im Einwirkungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG betroffen. Grundsätzlich reicht es aus, wenn Gemeinschaftsrecht teilweise betroffen ist, vgl. EuGH, 26.02.2013, C – 617/10 – Åkerberg Fransson, Rn. 24 ff.

<sup>118</sup> Für eine nur mittelbare Grundrechtsbindung mit ausführliche Darstellung zum Meinungsstreit, Schubert in: Franzen/Gallner/Oetker, Art. 51 GRC Rn. 34 ff.; eine unmittelbare Bindung bejahend, Jarass, Art. 51 GRC, Rn. 41.

<sup>119</sup> EuGH, 14.7.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn.77; EuGH, 11.9.2018, C-68/17 – IR, Rn. 69.

<sup>120</sup> Verneinend Schubert in: Franzen/Gallner/Oetker, Art. 51 GRC, Rn. 37.

<sup>121</sup> EuGH, 6.11.2018, C-684/16 – Max-Planck-Gesellschaft, Rn.78 ff.

<sup>122</sup> Lemke in: von der Groeben/Schwarze, Art. 26 GRC, Rn. 5.

Ausschluss von der Geltung des Mindestlohnsanspruchs und von der Arbeitslosenversicherung könnten als Diskriminierung identifiziert werden, was im Weiteren jedoch noch näher zu prüfen ist.

### 2.3.2.2 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG

Die RL 2000/78/EG hat das Ziel, die Gleichbehandlung im Arbeitsleben zu erreichen. Sowohl unmittelbare wie auch mittelbare Diskriminierungen insbesondere wegen Behinderungen sind daher gem. Art. 2 RL 2000/78/EG verboten. Nach Art. 5 RL 2000/78/EG hat der Arbeitgeber, um die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu gewährleisten, angemessene Vorkehrungen zu treffen.<sup>123</sup> Die Richtlinie gilt für alle Personen in öffentlichen und privaten Arbeitsverhältnissen. Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich u.a. auf den Zugang zur Beschäftigung, Berufsausbildung, beruflicher Weiterbildung und Umschulung, auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich des Arbeitsentgelts, sowie Mitgliedschaft in Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation (Art. 3 Abs. 1 lit. a) – lit. d) RL 2000/78/EG). Sie gilt hingegen nicht für Leistungen der staatlichen Systeme einschließlich der Sozialversicherungs- und Sozialschutzsysteme (Art. 3 Abs. 3 RL 2000/78/EG). Darunter fallen nach Erwägungsgrund 13 RL 2000/78/EG Vergütungen jeder Art seitens des Staates, die auf den Zugang zu oder auf die Aufrechterhaltung einer Beschäftigung abzielen. Nicht betroffen vom Ausnahmetatbestand sind Leistungen, die einem Arbeitsentgelt i.S.v. Art. 157 AEUV gleichgestellt werden.<sup>124</sup> Die Auslegung der Richtlinie hat im Lichte der UN-BRK zu erfolgen, da sie in der Normenhierarchie unter der UN-BRK steht.<sup>125</sup>

In Deutschland ist die Richtlinie überwiegend durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) umgesetzt worden. Folglich ist das AGG, wie auch andere nationale Vorschriften, im Anwendungsbereich der Richtlinie im Einklang mit dieser auszulegen, um einen Widerspruch zwischen Unionsrecht und nationalem Recht zu vermeiden. Richtlinien können trotz Umsetzung in nationales Recht gegenüber dem Staat auch eine unmittelbare Wirkung entfalten (vertikale Wirkung), wenn die Umsetzung unzutreffend erfolgt ist und die konkrete Regelung hinreichend bestimmt ist.<sup>126</sup> Dagegen ist eine horizontale unmittelbare Wirkung zwischen Privaten bei Richtlinien grundsätzlich nicht möglich.<sup>127</sup> Zu beachten ist jedoch, dass der EuGH die Richtlinie 2000/78/EG als Konkretisierung eines allgemeinen Grundsatzes des Unionsrechts, der auch in Art. 21 GRC als allgemeines Diskriminierungsverbot niedergelegt ist, versteht.<sup>128</sup> Der Schutzzumfang wird dadurch dergestalt erweitert, dass das Diskriminierungsverbot der Richtlinie auch unter Privaten anzuwenden ist und daher eine nationale Vorschrift, sofern sie der RL 2000/78/EG und damit auch dem Diskriminierungsverbot aus Art. 21 GRC widerspricht, unangewendet bleiben muss.<sup>129</sup> Die Auslegung der RL 2000/78/EG hat darüber hinaus in Übereinstimmung mit der UN-BRK zu erfolgen, so dass insbesondere das Diskriminierungsverbot aus Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK die Richtlinie weiter schärfen.

<sup>123</sup> Ohne jedoch das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen mit in das Gesetz aufzunehmen.

<sup>124</sup> EuGH, 1.4.2008, C-267/06 – Maruko, Rn. 40, NZA 2008, 459; EuGH, 10.5.2011, C-147/08 – Römer, Rn. 32, NJW 2011, 2187; EuGH, 6.12.2012, C-124/11 – Dittrich ua, Rn. 31, NVwZ 2013, 132.

<sup>125</sup> Vgl. in Bezug auf den Behindertenbegriff EUGH, 1.12.2016, C-395/15 – Daouidi, Rn. 44, EuGH, 11.04.13, C-335/11 und C-337/11 – Ring und Skouboe Werge, Rn. 32.

<sup>126</sup> Ruffert in: Calliess/Ruffert, Art. 288 AEUV, Rn. 52,53; EuGH, Rs.152/84 – Marshall, Slg.1986, 723, Rn. 46; EuGH, Rs.126/82 – Smit, Slg.1983, 73, Rn. 10.

<sup>127</sup> EuGH, 19.01.2010, C-555/07 – Küçükdeveci, Rn. 46; EuGH, 26.02.1986, 152/84 – Marshall, Slg. 1986, 723, Rn. 48, EuGH, 14. 07.1994, C-91/92 – Faccini Dori, Slg. 1994, I-3325, Rn. 20.

<sup>128</sup> EuGH, 17.4.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn. 47; EuGH, 22.11.2005, C-144/04 – Mangold, Rn. 75 f.

<sup>129</sup> Faktisch führt dies zu einer Ausnahme vom Verbot der horizontalen Wirkung, vgl. *Krebbber*, EuZA 2016, 3, 12; grundlegend in EuGH, 17.4.2018, C-414/16 – Egenberger, Rn. 79, jedoch habe das Gericht bei einem Rechtsstreit unter Privaten die Grundrechte beider Parteien zu berücksichtigen und entsprechend abzuwägen, Rn.80.



Beschäftigte in Werkstätten sind vom persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie umfasst. Das Diskriminierungsverbot ist hinreichend bestimmt, um unmittelbar anwendbar zu sein. Die Ausgestaltungen des Zugangs und der Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten könnten eine (mittelbare) Diskriminierung wegen Behinderung nach der Richtlinie in ihrer vom EuGH vorgenommenen Auslegung darstellen. Dies gilt insbesondere für das Entgeltsystem in Werkstätten, sofern der sachliche Anwendungsbereich eröffnet ist, was lediglich beim Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX) fraglich sein könnte.<sup>130</sup>

### 2.3.3 Die WfbM und ihre Entgeltsysteme

Diskriminierung zu bekämpfen, gehört zu den allgemeinen Grundsätzen der EU, die auf primär- wie sekundärrechtlicher Ebene festgeschrieben sind. Mit Art. 19 AEUV besitzt die EU eine spezielle Rechtsetzungskompetenz in diesem Bereich und prägt daher das Antidiskriminierungsrecht maßgeblich mit. Ihre Aussagen können daher Einblicke in das europäische Verständnis von geschützten Beschäftigungsverhältnissen in Werkstätten und ihrer Entgeltsysteme geben und wichtige Impulse für die Ausgestaltung dieser Systeme geben.

#### 2.3.3.1 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Der EuGH hat sich bereits damit befasst, ob Menschen in geschützten Beschäftigungsverhältnissen Arbeitnehmer sind. Die Prüfung dieser Frage erfolgt anhand in der Rechtsprechung im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit entwickelter objektiver Kriterien und unter Gesamtwürdigung aller Sachverhaltsumstände.<sup>131</sup> Der unionsrechtliche Arbeitnehmerbegriff ist unabhängig von nationalen Arbeitnehmerdefinitionen und wird grundsätzlich weit ausgelegt.<sup>132</sup> Zu den wesentlichen Merkmalen des unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffs gehört das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses. Dieses ist gegeben, wenn jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.<sup>133</sup> Dagegen sind nicht entscheidend die Produktivität des Beschäftigten, welches Rechtsverhältnis nach nationalem Recht besteht, woher die Mittel für den Arbeitslohn stammen und wie hoch diese sind.<sup>134</sup> Maßgeblich ist als weitere Voraussetzung, dass es sich um die Ausübung einer tatsächlichen und echten Tätigkeit handelt.<sup>135</sup>

In der Rechtssache „Betray“<sup>136</sup> verneinte der EuGH die Arbeitnehmereigenschaft<sup>137</sup> für einen Beschäftigten in einer Therapieeinrichtung für Drogenabhängige. Die Tätigkeit fand im Rahmen einer nationalen Regelung über die Arbeitsbeschaffung zur Erhaltung, Wiederherstellung oder Förderung der Arbeitsfähigkeit von Personen, die für längere Zeit nicht in der Lage sind, eine Tätigkeit unter normalen Umständen auszuüben, statt. Der EuGH urteilte, die Beschäftigten würden nicht nach ihrer Befähigung zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit ausgesucht, sondern die Tätigkeiten würden auf die Fähigkeiten der Betroffenen zugeschnitten. Sie seien nicht in der Lage, einer Beschäftigung unter normalen Bedingungen nachzugehen. Eine solche Beschäftigung sei keine echte und

<sup>130</sup> Nach der Rspr. des EUGH sind die Entgeltbestandteile separat auf ihre Konformität mit gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverboten zu prüfen, vgl. EuGH 17.5.1990 – C-262/88 Rn. 34 – Barber, NZA 1990, 775; 26.6.2001 – C-381/99 Rn. 35 – Brunnhofer, NZA 2001, 883; a.A. Mohr in Franzen/Gallner/Oetker, RL 2000/78/EG Art. 2 Rn. 25, der sich für einen Gesamtvergleich ausspricht.

<sup>131</sup> EuGH, 14.10.2010, C 428/09 – Union syndicale Solidaires Isère, Rn. 29; allgemein zum europäischen Arbeitnehmerbegriff vgl. Risak/Dullinger, DRdA, 3/2018, 206 ff.

<sup>132</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 16, 17.

<sup>133</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 17.

<sup>134</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Betray, Rn. 15; EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 20.

<sup>135</sup> Vgl. EuGH, 03.07.1986, 66/85 – Lawrie Blum, Rn. 21.

<sup>136</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Betray.

<sup>137</sup> im Sinne des Art. 45 AEUV (damals noch 48 EWGV – Arbeitnehmerfreizügigkeit).

tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit, da die Beschäftigung nur ein Mittel der Rehabilitation und der Wiedereingliederung der Arbeitnehmer in das Arbeitsleben darstelle.<sup>138</sup>

In der Rechtssache Trojani<sup>139</sup> hatte der EuGH über die Arbeitnehmereigenschaft<sup>140</sup> eines Beschäftigten in einem Heim der Heilsarmee zu entscheiden. Die Beschäftigung erfolgte im Rahmen eines Eingliederungsprojekts, das in erster Linie der Rehabilitation und Wiedereingliederung diente.<sup>141</sup> Fraglich erschien, ob es sich um eine echte und tatsächliche Tätigkeit handelte. Der EuGH verwies das vorlegende Gericht darauf zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen des Beschäftigten als solche angesehen werden könnten, die auf dem Beschäftigungsmarkt üblich sind. Dafür könne der Inhalt des Projektes sowie die Art der Leistung und ihre Erbringung berücksichtigt werden.<sup>142</sup>

In der Rechtssache Fenoll<sup>143</sup> war der EuGH mit einem geschützten Beschäftigungsverhältnis in einer französischen Werkstatt für behinderte Menschen (CAT)<sup>144</sup> und der Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs im Rahmen der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) befasst. Nach französischem Recht hatte der Beschäftigte keinen Arbeitnehmerstatus, mit der Folge, dass bestimmte Arbeitnehmerschutzvorschriften nicht zur Anwendung kamen. Der EuGH erklärte in diesem Zusammenhang ebenfalls den unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff für anwendbar und entschied, dass Beschäftigte im CAT Arbeitnehmer im Sinne der RL 2003/88/EG sowie Art. 31 Abs. 2 GRC sein können.<sup>145</sup> Der Gerichtshof betonte erneut, dass es bei der Beurteilung der Arbeitnehmereigenschaft nicht auf die Höhe der Vergütung oder die Produktivität des Betroffenen ankomme.<sup>146</sup> Für entscheidend hielt der EuGH dagegen, im Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung, das Kriterium der tatsächlichen und echten Tätigkeit. Diese liege nicht vor, wenn die Tätigkeit als völlig untergeordnet und unwesentlich einzustufen wäre.<sup>147</sup> Im Gegensatz zur Rechtssache Betray sei die ausgeübte Tätigkeit im CAT nicht nur deshalb eingerichtet worden, um die betroffene Person zu beschäftigen, sondern sei von gewissen wirtschaftlichem Nutzen. Dies gelte umso mehr, als es diese Tätigkeit ermögliche, auch eine sehr geringe Produktivität von schwerbehinderten Menschen zu steigern und zugleich den sozialen Schutz zu bieten, der diesen zusteht.<sup>148</sup> Entsprechend dem Fall Trojani wies der EuGH das nationale Gericht an, zu prüfen, ob die erbrachten Leistungen des Beschäftigten als auf dem Beschäftigungsmarkt üblich anzusehen seien. Bei dieser Beurteilung seien die Zielsetzung zur sozialen Unterstützung sowie die Art der Leistung und Art und Weise ihrer Erbringung zu berücksichtigen. Das vorlegende Kassationsgericht in Frankreich stimmte im darauffolgenden Urteil mit dem EuGH überein, dass der Beschäftigte unionsrechtlich Arbeitnehmer sei, wies jedoch die Klage ab, da die Richtlinie keine horizontale Wirkung zwischen zwei Privaten entfalte. Die damals geltenden nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften seien für den Betroffenen nicht anwendbar, da dieser keinen Arbeitsvertrag habe, sondern lediglich „Nutzer“ des CAT sei. Daher könne er sich nicht auf die richtlinienkonforme

<sup>138</sup> EuGH, 31.05.1989, 344/87 – Betray, Rn. 17 ff.

<sup>139</sup> EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani.

<sup>140</sup> im Sinne der Artikel 39 EGV (heute 45 AEUV), 43 EGV (heute Art. 49 AEUV) oder 49 EGV (heute Art. 56 AEUV).

<sup>141</sup> Für eine 30-Stunden-Woche erhielt der Beschäftigte freie Unterkunft und ein Taschengeld.

<sup>142</sup> EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani, Rn. 23, 24.

<sup>143</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll.

<sup>144</sup> Centre d'aide par le travail (CAT) – Zentrum für Hilfe durch Arbeit; Die früheren CAT wurden seit 2002 durch Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) (Einrichtungen und Dienste für „Hilfe durch Arbeit“) ersetzt. Aufnahmevoraussetzung ist eine reduzierte Erwerbsfähigkeit von nicht mehr als 1/3 einer vollqualifizierenden Person oder eine Erwerbsfähigkeit, die mindestens 1/3 beträgt, aber die Notwendigkeit für medizinische, pädagogische, soziale oder psychologische Unterstützung besteht, vgl. <https://www.service-public.fr/pArticuliers/vosdroits/F1654>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>145</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 41.

<sup>146</sup> Die Vergütung konnte im vorgelegten Fall deutlich unter dem Mindestlohn in Frankreich liegen, EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 33, 34.

<sup>147</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 27, 35.

<sup>148</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 40.

Auslegung dieser Vorschriften berufen.<sup>149</sup> Die GRC war in zeitlicher Hinsicht nicht anwendbar, so dass daraus kein Anspruch geltend gemacht werden konnte.<sup>150</sup> Die Entscheidung führte zu keiner Änderung des Beschäftigtenstatus im französischen CAT/ESAT.<sup>151</sup>

Die Frage, ob eine Tätigkeit „tatsächlich“ und „echt“ ist, wurde im Fall Betray verneint, da die Beschäftigten gerade keiner Tätigkeit unter den üblichen Bedingungen am Arbeitsmarkt nachgehen konnten. Dieses Argument führt in der 26 Jahre später ergangenen Fenoll-Entscheidung von 2015 nicht mehr zur Ablehnung der Arbeitnehmereigenschaft. Zwar begründet der EuGH die Abweichung zum Fall Betray einzig damit, dass die zugrundeliegenden Sachverhalte unterschiedlich seien.<sup>152</sup> Es zeigt sich jedoch durchaus ein Abrücken von der strengen Beurteilung der Kriterien „tatsächlich“ und „echt“. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass hier nicht der Arbeitnehmerfreizügigkeitskontext betroffen ist, in dessen Rahmen das Kriterium entwickelt wurde, sondern der Kontext des Arbeitnehmerschutzes.<sup>153</sup> Verschiedene Stimmen in der Literatur sprechen sich dafür aus, die Kriterien „tatsächlich“ und „echt“ in sozial geprägten Kontexten als weniger bedeutsam anzusehen.<sup>154</sup> Der EuGH berücksichtigt, dass die Tätigkeit zumindest einen gewissen wirtschaftlichen Nutzen generiert. In seine Bewertung lässt er die Zielsetzung der Beschäftigung einfließen und die Möglichkeit, durch diese Tätigkeit die Leistung von Menschen mit Behinderung zu steigern und gleichzeitig für ihre soziale Sicherheit zu sorgen.<sup>155</sup> Auch wenn der EuGH hier nicht auf die UN-BRK Bezug nimmt, so lässt sich in dieser Argumentation eine Prägung durch den Teilhabegedanken der Konvention erkennen.

Ob und wie substanziell der EuGH bei einer eine deutsche WfbM betreffenden Entscheidung auf Differenzen zwischen den nationalen Systemen und Einrichtungen abstellen würde, ist schwer vorherzusagen. Nach den Grundsätzen des Fenoll-Urteils spricht aber viel dafür, dass der EuGH im Rahmen der gebotenen Beurteilung des Einzelfalls auch den Großteil der Beschäftigten in deutschen WfbM unionsrechtlich als Arbeitnehmer einstufen würde, sofern es den Arbeitnehmerschutz betrifft.<sup>156</sup> Dies wäre bei Fragen der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen und ihren Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgeltes der Fall (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG). Welche konkreten Auswirkungen dies auf ein Entgeltsystem hat, wird im Weiteren zu untersuchen sein.

### 2.3.3.2 Kerninhalte ausgewählter Dokumente der EU-Kommission

Die EU-Kommission prägt als Exekutivorgan auf vielfältige Weise die Behindertenpolitik der Union.<sup>157</sup> Da sie als einziges Organ das Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsverfahren hat, kann sie

<sup>149</sup> Vgl. [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambre\\_sociale\\_576/2243\\_16\\_33246.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/2243_16_33246.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>150</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 45.

<sup>151</sup> Vgl. auch die Aussage der französischen Nationalversammlung v. 19.11.2019, die keinen Widerspruch darin sieht, dass Werkstattbeschäftigte zwar unionsrechtlich Arbeitnehmer sind, diesen Status aber auf nationaler Ebene nicht innehaben. Eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sei nicht geplant, vgl. <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-17115QE.htm>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>152</sup> EuGH, 26.03.2015, C316/13 – Fenoll, Rn. 38.

<sup>153</sup> In den Schlussanträgen des Generalanwalts Mengozzi, 12.06.2014, C316/13 – Fenoll, Rn. 38, 44 führt dieser aus, die Bedingung einer echten und tatsächlichen Tätigkeit seien in einem sozial geprägten Kontext weniger entscheidend als im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und daher nicht strikt einzuhalten.

<sup>154</sup> Vgl. Seifert, EuZA 2015, 500, 504; Rebhan, EuZA 2012, 3,13; Kalina, 89.

<sup>155</sup> Ähnlich wie EuGH, 07.09.2004, C 456/02 – Trojani, Rn. 23, 24, jedoch noch ein Stück weitergehend in der Berücksichtigung sozialer Aspekte.

<sup>156</sup> Vgl. Wendt, B14-2015, die die EuGH-Rspr. auf deutsche WfbM übertragbar sieht und daher von einem unionsrechtlichen Arbeitnehmerverhältnis der WfbM-Beschäftigten ausgeht.

<sup>157</sup> Vgl. neben Gesetzgebung bemüht sich die Kommission um Sensibilisierung für die Situation von Menschen mit Behinderung und unterstützt durch jährliche Zuschüsse die Beteiligung von europäischen Behindertenorganisationen (u.a. European Disability Forum) an politischen und rechtlichen Maßnahmen. Zudem stellt sie über den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds Mittel für

großen Einfluss auf die Behindertenpolitik insgesamt und im Besonderen auch auf den rechtlichen bzw. politischen Umgang mit Werkstätten für behinderte Menschen ausüben. Das maßgebliche Instrument zur Umsetzung der UN-BRK stellte die von der Kommission erlassene Behindertenstrategie (2010-2020) dar.<sup>158</sup> Diese greift das Thema der Durchlässigkeit von geschützten Beschäftigungsverhältnissen auf den ersten Arbeitsmarkt auf, das sie durch „Informationsaustausch und gegenseitiges Lernen“ fördern will,<sup>159</sup> und formuliert das Ziel „viel mehr“ Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu schaffen, ihren Lebensunterhalt auf dem offenen Arbeitsmarkt verdienen zu können.<sup>160</sup> Dieses Ziel wird in der neuen Behindertenstrategie 2021-2030 wiederholt, und es wird betont, dass in geschützten Beschäftigungsverhältnissen angemessene Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzrechte gewährleistet sowie hochwertige Arbeitsplätze erschlossen werden sollen.<sup>161</sup> Die Kommission will zudem für die konsequente Anwendung der RL 2000/78/EG Sorge tragen.<sup>162</sup> 2017 wurde die Europäische Säule sozialer Rechte veröffentlicht, deren Ziel u.a. die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und deren Teilhabe am Arbeitsleben, wie auch gerechte Löhne beschreibt.<sup>163</sup> Auswirkungen auf die Entgelte in Werkstätten könnte zudem der aktuelle Richtlinienvorschlag der Kommission über angemessene Mindestlöhne in der EU haben, auch wenn hier geschützte Beschäftigungsverhältnisse in Werkstätten nicht erwähnt werden.<sup>164</sup> Der persönliche Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs umfasst unter Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung unionsrechtlich als Arbeitnehmer angesehene Personen.<sup>165</sup> Sofern darunter, wie die Fenoll-Rechtsprechung des EuGH vermuten lässt, Werkstatt-Beschäftigten fallen, hätten die Mitgliedstaaten die Pflicht, einen entsprechenden Anspruch auf die Geltung des Mindestlohns in Werkstätten zu implementieren.

### 2.3.3.3 Kerninhalte ausgewählter Dokumente des EU-Parlaments

Das EU-Parlament hat sich in den letzten Jahren mehrmals konkret mit Werkstätten für behinderte Menschen befasst. Es zeigte sich im Laufe der Jahre eine deutliche Veränderung in der Beurteilung dieser geschützten Beschäftigungsverhältnisse, was sicherlich mit der Ratifizierung der UN-BRK durch die EU und der damit einhergehenden Sensibilisierung für das Thema zusammenhängt. War das Parlament 2011 noch der Auffassung, dass Werkstätten eine „wertvolle Lösung“ – wenn auch nicht mit der Teilnahme am ersten Arbeitsmarkt gleichsetzbar – für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen seien, wozu auch angemessene Vorkehrungen beim Übergang in einen offenen

---

Maßnahmen zur Unterstützung bereit, vgl. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1137&langId=de>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>158</sup> Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneutes Engagement für ein barrierefreies Europa, 15.11.2010, KOM (2010) 636 endgültig.

<sup>159</sup> Die Kommission führt zum Zwecke des Austausches zwischen ihr, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft (vgl. Art. 33 UN-BRK) eine Expertengruppe zum Thema Behinderung (High Level Group on Disability), die in ihrem 8. Bericht (09/2016) Art. 27 UN-BRK thematisiert und Informationen der einzelnen Mitgliedstaaten zu Werkstätten für behinderte Menschen enthält, vgl. Eight Disability High Level Group Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 09/2016, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16331&langId=en>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>160</sup> Ebd., 8; siehe auch Evaluierung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, 20.11.2020, SWD (2020) 291 final, wonach die Strategie zu einer besseren Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im EU-Recht und in der EU-Politik geführt habe, die UN-BRK jedoch nicht immer ausreichend berücksichtigt wurde (S. 4). Zudem wurde das Fehlen von umfassenden Indikatoren, regelmäßigen Überwachungsmechanismen und eine unzureichende Datenlage identifiziert, weshalb die Umsetzung und Zielerreichung nicht ausreichend messbar war (S. 2).

<sup>161</sup> COM(2021) 101 final, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>162</sup> COM(2021) 101 final, 13.

<sup>163</sup> Vgl. Grundsätze 1- 4, 6 und 17, [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>164</sup> Vorschlag der Kommission v. 28.10.2020, COM (2020) 682 final.

<sup>165</sup> § 2 „Diese Richtlinie gilt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union, die nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist.“

Arbeitsmarkt zählen,<sup>166</sup> ist es 2017 darüber besorgt, dass Beschäftigte in Werkstätten in manchen Mitgliedstaaten nicht formell per Gesetz als Arbeitnehmer gelten und weniger als den Mindestlohn und nicht dieselben sozialen Vergünstigungen wie gewöhnliche Arbeitnehmer erhalten.<sup>167</sup> Die EntschlieÙung des EU-Parlaments über die Durchsetzung der Richtlinie 2000/78/EG von 2021 hebt hervor, dass die Beschäftigung in segregierenden Werkstätten ohne Arbeitnehmerstatus, Arbeitnehmerrechte und Mindestlohnanspruch einen Verstoß gegen die UN-BRK darstelle.<sup>168</sup> Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, einen rechtlichen Rahmen für den Anspruch auf soziale Sicherheit, Mindestlohn und Nichtdiskriminierung zu schaffen und zugleich Bestimmungen, die nicht im Einklang mit Art. 27 UN-BRK stehen, schrittweise abzuschaffen.<sup>169</sup> Diese Auffassung im Hinblick auf Mindestlohn, Arbeitnehmerstatus und Arbeitnehmerrechte wird ebenfalls vom EU-Parlament in einer aktuellen EntschlieÙung zu der Verringerung der Ungleichheiten mit besonderem Augenmerk auf der Erwerbstätigenarmut vertreten.<sup>170</sup> Auch in seiner EntschlieÙung zu der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020<sup>171</sup> fordert das Parlament, die Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung im Einklang mit der UN-BRK weiterzuentwickeln<sup>172</sup> und besser umzusetzen sowie die Beschäftigten in Werkstätten als Arbeitnehmer anzuerkennen und sicherzustellen, dass sie denselben sozialen Schutz genießen wie andere Arbeitnehmer.<sup>173</sup> Das Parlament hat sich in einer ausführlichen Studie mit Werkstätten für behinderte Menschen und angemessenen Vorkehrungen beschäftigt.<sup>174</sup> Aus dieser geht hervor, dass es keine einheitliche Definition von Werkstätten für behinderte Menschen in Europa gibt und signifikante Unterschiede in der Struktur, den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse bestehen.<sup>175</sup>

#### 2.3.3.4 European Disability Forum

Das European Disability Forum (EDF) ist die Dachorganisation der europäischen Behindertenverbände und hat die Möglichkeit, eigene Standpunkte auf EU-Ebene einzubringen,

<sup>166</sup> EntschlieÙung des EU-Parlaments v. 25.10.2011 zu der Mobilität und Integration von Menschen mit Behinderungen und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020, P7\_TA(2011)0453, Ziff. 50, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0453>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>167</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 30. November 2017 zur Umsetzung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen (2017/2127(INI)), P8\_TA(2017)0474, Ziff. 46, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0474\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0474_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>168</sup> EntschlieÙung des EU-Parlaments v. 10.03.2021 zu der Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der UN-BRK (2020/2086(INI)), P9\_TA-PROV(2021)0075, lit. N und Ziff. 13, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0075\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0075_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>169</sup> P9\_TA-PROV(2021)0075, Ziff. 13.

<sup>170</sup> (2019/2188(INI)), v. 21.02.2021, P9\_TA-PROV(2021)0044, lit. AW, Ziff. 61-63, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_DE.html) zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>171</sup> v. 18.06. 2020, P9\_TA(2020)0156, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156_DE.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2021; vgl. näher Tietz, RP Reha, 3/2020, 59-64.

<sup>172</sup> P9\_TA (2020) 0156, Ziff. 20, vgl. u.a. lit. m), Nr. 14, Nr. 16 und 19.

<sup>173</sup> P9\_TA (2020) 0156, Ziff. 20.

<sup>174</sup> Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) „Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments“ (2015); die Studie wurde im Rahmen der Behindertenstrategie 2010-2020 erstellt („Informationsaustausch und gegenseitiges Lernen“) und sollte einen Überblick über die Kosten und Renditen der Werkstätten insgesamt geben, was aber aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Systeme (so wird laut Studie z.B. in Belgien der Mindestlohn gezahlt, wogegen in vielen anderen Mitgliedstaaten die Vergütung weit darunter liegt. In Griechenland, Irland, Italien und Portugal gelten Werkstattbeschäftigte als Arbeitnehmer, in vielen anderen Mitgliedstaaten fallen sie dagegen nicht in den Anwendungsbereich des Arbeitnehmerschutzes) nicht möglich war. Insgesamt wurden zwei Werkstatttypen identifiziert, die als traditionelles- bzw. als Übergangsmodell (das darauf abzielt die Beschäftigten in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen) beschrieben werden, wobei das traditionelle Modell aus rein finanzieller Sicht keine positive Rendite abwerfe, wogegen das Übergangsmodell kostengünstiger sein könnte, abhängig davon wie erfolgreich Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt gestaltet würden, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL\\_STU%282015%29536295\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536295/IPOL_STU%282015%29536295_EN.pdf) zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>175</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch die Studie des ANED „Mainstreaming disability rights in the European Pillar of Social Rights – a compendium“, 02/2018, 187 ff., <https://www.disability-europe.net/search?searchword=mainstreaming%20disability%20rights&searchphrase=all>

indem es bei der Ausgestaltung von EU-Maßnahmen beteiligt werden kann.<sup>176</sup> In den Äußerungen des EDF wird eine kritische Sicht auf geschützte Beschäftigten in Werkstätten erkennbar.<sup>177</sup> So hat es 2017 zur Abkehr von geschützten Beschäftigten aufgerufen<sup>178</sup> und diese Auffassung 2020 in dem Positionspapier zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte wiederholt.<sup>179</sup> Es teilt die Auffassung des UN-Fachausschusses, dass die UN-BRK die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Diskriminierung verpflichtet, einen Wandel weg von segregierenden Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen zu fördern, und dass Menschen mit Behinderung nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden sollen und ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht durch die Aufnahme von Arbeit verlieren sollen.<sup>180</sup> In seiner Stellungnahme zu einem Richtlinien-Entwurf für Mindestlöhne von 2021 fordert das EDF, Beschäftigte in Werkstätten als Arbeitnehmer im Sinne der Richtlinie anzuerkennen und ihnen mindestens den Mindestlohn zu zahlen.<sup>181</sup>

## 2.3.4 Rechtsschutzmöglichkeiten

### 2.3.4.1 Vorlageverfahren

Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten und um zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten beizutragen, kann ein nationales Gericht den Rechtsstreit<sup>182</sup> aussetzen und dem EuGH eine Frage zur Auslegung vorlegen (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Dieser entscheidet gem. Art. 267 Abs. 1 lit. a) AEUV über die Auslegung der Verträge und gem. Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV über die Gültigkeit<sup>183</sup> und Auslegung der Handlungen u.a. der Organe. Zu diesen gehören das gesamte Sekundärrecht (vgl. Art. 188 AEUV)<sup>184</sup> sowie als integrierter Bestandteil des Unionsrechts auch völkerrechtliche Verträge<sup>185</sup> und damit die integrierten Regelungen der UN-BRK. Voraussetzung für die Zulässigkeit des Verfahrens ist, dass das vorlegende Gericht Zweifel an der Auslegung von Unionsrecht hat und es die Klärung dieser Zweifel für entscheidungsrelevant hält.<sup>186</sup> Rein hypothetische Rechtsfragen sind daher nicht zulässig.<sup>187</sup> Vorlageberechtigt sind gem. Art. 267 AEUV die Gerichte der Mitgliedstaaten, nicht jedoch die Parteien des Ausgangsrechtsstreits<sup>188</sup> oder nationale Behörden.<sup>189</sup> Das nationale Gericht ist gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Vorlage verpflichtet, wenn seine Entscheidung nicht mehr durch Rechtsmittel angefochten werden kann (relevant insbesondere für oberste Bundesgerichte). Der EuGH entscheidet bei der Vorlage nur über die

<sup>176</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1137&langId=de>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021; so wurde das EDF z.B. auch im Rahmen des Berichtsentwurfes zur Durchsetzung der RL 2000/78/EG (s. Rn. 169) beteiligt und auf seine Berichte und Empfehlungen wird Bezug genommen, 14. Es ist Mitglied der von der Kommission geführten Expertengruppe (High Level Group on Disability), vgl. Rn. 164.

<sup>177</sup> Auf die Berichte und Empfehlungen vom EDF wird auch im Berichtsentwurf des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des EU-Parlaments über die Durchsetzung der Richtlinie 2000/78/EG hingewiesen, v. 24.09.20, 2020/2086(INI), 14.

<sup>178</sup> Vgl. Lachwitz (2018), 345 m.w.N.

<sup>179</sup> A Strong Social Europe for Just Transitions: Implementing the EU Pillar of Social Rights, Position Paper, 04/2020, 12.

<sup>180</sup> European Human Rights Report, Issue 3, 2019, Ensuring the rights of persons with disabilities to equality and non-discrimination in the European Union, 21, 26 mit Bezug auf General Comment Nr. 6, CRPD/C/GC/6 v. 26.04.2018, vgl. <https://www.edf-feph.org/publications/european-human-rights-report-2/>, zuletzt abgerufen am 13.03.2021.

<sup>181</sup> Ensuring adequate wages and workers' rights for persons with disabilities, Position Paper, 01/2021, 3.f.

<sup>182</sup> Auch im einstweiligen Rechtsschutz ist eine Vorlage möglich, EuGH, 24.05.1977, 107/76, Slg. 1977, 957 Rn.4 – Hoffmann-La Roche/Centrafarm; diese würde jedoch in den meisten Fällen aufgrund der Dringlichkeit ausscheiden, Ehrcke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 39, Wegener in: Calliess/Ruffert, Art. 267 AEUV, Rn. 23.

<sup>183</sup> Da Fragen zur Gültigkeit des Unionsrechts für die Fragestellung des Gutachtens von untergeordneter Bedeutung sind, wird im Folgenden nur auf Fragen zur Auslegung des Unionsrechts eingegangen.

<sup>184</sup> Vgl. EuGH, 16.01.1974, 166/73 – Rheinmühlen II, Slg. 1974, 33, Rn. 2.

<sup>185</sup> EuGH, 30.04.1974, 181/73, Haegemann, Slg. 1974, 449 Rn. 2, 6; Frenz, 454, Rn. 1433; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 20.

<sup>186</sup> Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 25.

<sup>187</sup> EuGH, 22.11.2005, C-144/04 – Mangold, Slg. 2005, I-9981 Rn. 36.

<sup>188</sup> EuGH, 14.12.1996, 31 u. 33/62, Slg. 1962, 1027 (1042) – Milchwerke Wührmann und Sohn KG/Alfons Lütticke GmbH; Ehrcke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 28.

<sup>189</sup> Vgl. EuGH, 30.03.1993, C-24/92, Slg. 1993, I-1277 Rn. 16, Ehrcke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 28.

Auslegung des Unionsrechts und kann feststellen, dass eine nationale Norm mit diesem unvereinbar ist. Er urteilt jedoch nicht über das nationale Recht selbst, was dem vorlegenden Gericht obliegt.

### 2.3.4.2 Ergebnis

In einem innerstaatlichen Verfahren über das Werkstattentgelt könnte sich ein Werkstattbeschäftigter auf Unionsrecht (insbesondere RL 2000/78/EG und/oder Art. 27 Abs. 1 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Art. 5 UN-BRK) berufen. Das nationale Gericht könnte dann bei Zweifeln den EuGH im Rahmen eines Vorlageverfahrens zur Auslegung der entscheidungserheblichen Norm anrufen. Oberste Bundesgerichte – hier das BAG oder das BSG – wären als letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage verpflichtet. An das vom EuGH gefällte Urteil und die darin vorgenommene Auslegung sind sowohl das vorlegende Gericht als auch alle mit dem Ausgangsverfahren befassten innerstaatlichen Gerichte, einschließlich der Instanzgerichte, gebunden.<sup>190</sup> Sie können den EuGH in der Rechtssache jedoch erneut anrufen, wenn neue Tatsachen ersichtlich werden, die eine abweichende Beurteilung des EuGH vermuten lassen oder wenn das nationale Gericht Schwierigkeiten mit dem Verständnis oder der Anwendung des Urteils hat.<sup>191</sup> Noch nicht abschließend geklärt ist die Bindungswirkung für über das Ausgangsverfahren hinausgehende Verfahren.<sup>192</sup> Einigkeit besteht darin, dass letztinstanzliche Gerichte an die Auslegung des EuGH gebunden sind.<sup>193</sup> Zutreffend ist auch für die unterinstanzlichen Gerichte mindestens von einer tatsächlichen Bindungswirkung auszugehen.<sup>194</sup> Im Falle der Unvereinbarkeit des Unionsrechts mit der nationalen Vorschrift haben die innerstaatlichen Organe dafür zu sorgen, dass das Recht so schnell wie möglich in Einklang mit dem Unionsrecht gebracht wird, damit die Bürger ihre aus dem EU-Recht erwachsenden Rechte wirksam wahrnehmen können.<sup>195</sup>

## 2.4 Vorzunehmende Prüfung: Deutsches Recht

Die in den Teilen 2.2 und 2.3 gefundenen Ergebnisse bilden die Grundlage für den vierten Teil der Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen. In diesem werden zunächst die Stellung und Wirkung der UN-BRK sowie des EU-Rechts im deutschen Recht und die verfassungsrechtlichen Vorgaben untersucht. Zudem werden die in Bezug auf WfbM und ihr Entgeltsystem relevanten Inhalte der abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses in der ersten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK, die Auffassungen der Bundesregierung, der Rechtsprechung, des Deutschen Instituts für Menschenrechte, in der Literatur sowie von Behindertenverbänden dargestellt.

Um den Rahmen und die Schranken für ein zukünftiges Entgeltsystem, die sich aus höherrangigem Recht ergeben können, aufzuzeigen, wird auch das bestehende Entgeltsystem in seinen Elementen auf seine Vereinbarkeit mit diesem zu prüfen sein. Nach einer Darstellung des Entgeltsystems gem. §

<sup>190</sup> EuGH, 07.06.1966, 29/68 – Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken, Slg 1969, 165 Rn. 3; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 102.

<sup>191</sup> Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 103.

<sup>192</sup> Diesbezüglich hat sich der EuGH noch nicht ausdrücklich erklärt.

<sup>193</sup> EuGH, 06.10.1982, 283/81 – C.I.L.F.I.T./Ministero della Sanità, Slg 1982, 3415 Rn. 21, dies folgt aus der Feststellung, dass es die Frage erneut dem EuGH vorlegen muss, wenn es von der bestehenden Auslegung des EuGH abweichen möchte.

<sup>194</sup> Würde ein Gericht von der durch den EuGH vorgenommenen Auslegung abweichen, so würde dies einen Rechtsmittelgrund für die gegnerische Partei darstellen. Das letztinstanzliche Gericht wäre dann wieder bei beabsichtigten Abweichungen zur EUGH-Rspr. zur Vorlage verpflichtet (s. Rn. 193), vgl. Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 105; Ehricke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 69 ff. mit Darstellung des Meinungsstreits.

<sup>195</sup> EuGH, 21.06.2007, C-231/06 bis C-233/06 – Jonkman u.a., Slg. 2007, I-5149 Rn. 38, 41; Die EuGH-Entscheidung verpflichtet die nationalen Behörden, für ein Verwaltungshandeln Sorge zu tragen, das im Einklang mit dem Unionsrecht steht, noch bevor entsprechende Gesetze geändert oder erlassen wurden, vgl. Ehricke in: Streinz, Art. 267 AEUV, Rn. 73; Karpenstein in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 267 AEUV, Rn. 106, der anderenfalls auf das Risiko einer Staatshaftungsklage hinweist.

221 Abs. 2 SGB IX wird es daher einer umfänglichen Prüfung anhand der gefundenen Vorgaben des höherrangigen Rechts, insbesondere Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 27 Abs. 1 Satz 2 lit. b) i.V. m. Art. 5 Abs. 1 UN-BRK und Art. 1, Art. 3 Abs. 1 lit. c) RL 2000/78/EG unterzogen werden. Auf diese Weise können die Vorgaben des höherrangigen Rechts konkret am Entgeltsystem aufgezeigt werden und gleichzeitig Grundzüge der rechtlichen Regelung eines möglichen zukünftigen Entgeltsystems erkennbar werden.

Für diese Prüfung sowie die Untersuchung von Gestaltungsalternativen ist im Einzelnen jedoch notwendig, genauere Informationen über die Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse sowie der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen in WfbM zu erhalten. Dies gilt umso mehr, als diese Bedingungen voraussichtlich differenziert sind und ein neu zu entwickelndes Entgeltsystem entscheidend mitprägen werden. Eine endgültige rechtliche Bewertung kann daher erst vorgenommen werden, wenn die empirischen Untersuchungen innerhalb des Forschungsprojektes abgeschlossen sind und entsprechende Ergebnisse vorliegen. Für die rechtliche Regelung eines zukünftigen Entgeltsystems in WfbM könnten darüber hinaus zudem die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-BRK relevant sein, die bislang noch nicht vorliegen.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Die Prüfung des deutschen Staatenberichts und der Umsetzung der UN-BRK wird ab März 2022 erwartet, vgl. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenberichtsverfahren>.



### 3. Aktueller Forschungsstand zum Entgeltsystem und finanzieller Status Quo der WfbM-Beschäftigten

#### 3.1 Ergebnisse der Literaturrecherche

In der Literaturrecherche wurde unterschieden zwischen (a) grundlegenden Beiträgen, die zur Problembeschreibung herangezogen werden können, (b) Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung und (c) Positionspapieren. Die Literaturrecherche wird im Projektverlauf auf den unterschiedlichen Ebenen kontinuierlich fortgeführt.<sup>197</sup> Die Ergebnisse werden sowohl im Hinblick auf die Argumentationen in der Reformdiskussion als auch auf die hier angewandten Methoden und Instrumente ausgewertet.

##### *(a) Beiträge zur Problembeschreibung*

Die grundlegende Kritik des UN-Fachausschusses richtet sich gegen eine ausgrenzende Wirkung der WfbM und ihre mangelnde Förderung eines Übergangs auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Daraus wird die Forderung ihrer „schrittweisen Abschaffung“<sup>198</sup> abgeleitet. Ähnlich fundamental fällt das Urteil des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) aus: „Die Existenz der Werkstätten und vergleichbarer Leistungsanbieter ist ein Kennzeichen für die Exklusivität des Arbeitsmarktes.“<sup>199</sup> Vor diesem Hintergrund hat sich der Druck auf die WfbM erhöht, neben der Rehabilitations- und der Wirtschaftlichkeitsfunktion auch die Inklusionsfunktion stärker zu gewichten. Die WfbM erfüllen somit ein „Tripelmandat“ im Spannungsfeld von Rehabilitation, Inklusion und Wirtschaft.<sup>200</sup> Im Hinblick auf die Entgeltproblematik spannen die verschiedenen Zielsetzungen einen Bogen auf zwischen der Werkstattbeschäftigung primär als Arbeitsleistung, die auch entsprechend zu vergüten ist, bis hin zu Werkstattbeschäftigung primär als Rehabilitationsmaßnahme, die zunächst etwas kostet. Dieses Spannungsfeld wird auch in einigen Publikationen dargestellt, die einen Überblick zu Beschäftigungssituation und Entgeltsystematik in WfbM geben. Dazu gehören eine Broschüre der BAG WfbM<sup>201</sup> und eine thematische Sachstandsbeschreibung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags.<sup>202</sup>

##### *(b) Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung*

An neueren Studien zum Entgeltsystem in WfbM ist zum einen die Prognos-Studie (2017) zu den wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren zu nennen. Unter anderem weist sie auf die stark unterschiedliche wirtschaftliche Situation der Werkstätten (hier: in Nordrhein-Westfalen) hin, was aktuell direkte Folgen für die Entgelte der Beschäftigten hat: Je höher das Arbeitsergebnis, desto höhere Entgelte können gezahlt werden. Während einige Werkstätten ihren Beschäftigten höhere Arbeitsentgelte

<sup>197</sup> Die Literatur aus Rechtswissenschaft und Rechtsprechung wird in Kapitel 3 ausgewertet.

<sup>198</sup> Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, dreizehnte Tagung, 25. März-17. April 2015.

<sup>199</sup> Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen - Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. Position des DIMR Nr. 15, Berlin, S. 2.

<sup>200</sup> Bendel, A.; Richter, C.; Richter, F. (2015): Entgelt und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen. Etablierung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurses, in: WiSo-Diskurs Juli 2015, S. 9.

<sup>201</sup> BAG WfbM (2018): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten, [www.bag-wfbm.de](http://www.bag-wfbm.de).

<sup>202</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019): Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Einzelfragen zu Finanzierung und Lohnstruktur. WD 6 - 3000 - 118/19, Berlin.

zahlen und zugleich finanzielle Rücklagen bilden können, können andere Werkstätten nur niedrigere Arbeitsentgelte zahlen und müssen diese teilweise aus ihren Rücklagen finanzieren.<sup>203</sup>

Eine weitere Studie wurde von Kaltenborn im Auftrag der BAG WfbM erstellt. In diesem Bericht wird erstens die Diskussion um eine Reform des Entgeltsystems dargestellt, zweitens werden rechtliche Regelungen zusammengestellt und sog. „Insellösungen“ mit Regelungen aufgezeigt, die speziell auf Beschäftigte in WfbM zugeschnitten sind.<sup>204</sup> Drittens werden die Finanzströme auf der Makroebene nachgezeichnet und die darüber verfügbaren statistischen Quellen kritisch bewertet. Viertens werden die daraus resultierenden verfügbaren Einkommen auf der Mikroebene im Zusammenwirken mit Komponenten der Sozialversicherung bzw. der sozialen Existenzsicherung untersucht.

Im Rahmen einer neueren Studie haben Bendel und Richter eine Reihe von Experteninterviews zur Entgeltordnung in WfbM und zu den Bemessungskriterien des leistungsbezogenen Steigerungsbetrags geführt.<sup>205</sup> Die Fragestellungen orientierten sich an sechs Dimensionen, in denen „Entgeltgerechtigkeit“ definiert werden kann:

- Anforderungsgerechtigkeit: berücksichtigt wird der Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Arbeitsplätze, entlohnt werden Anforderungen an die Arbeitskraft, nicht das Arbeitsergebnis
- Leistungsgerechtigkeit: berücksichtigt wird das konkrete Arbeitsergebnis, entlohnt wird die individuelle Arbeitsleistung
- Verhaltensgerechtigkeit: berücksichtigt wird das Maß an Anstrengung, entlohnt wird die Mühe, die sich eine Person gegeben hat
- Sozialgerechtigkeit: berücksichtigt wird der Bedarf zum Lebensunterhalt, entlohnt werden bestimmte soziale Kriterien (z.B. Alter oder Kinderzahl)
- Marktgerechtigkeit: berücksichtigt werden Angebot und Nachfrage des Arbeitsmarktes, die Löhne entsprechen den durchschnittlichen Marktlöhnen
- Qualifikationsgerechtigkeit: berücksichtigt wird die Befähigung der Arbeitskraft, entlohnt wird das Potential der Arbeitskraft.<sup>206</sup>

In der Auswertung der geführten Interviews werden verschiedene Aspekte der Entgelt-differenzierung kritisch diskutiert.<sup>207</sup> Die in § 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX genannten Kriterien „individuelle Arbeitsleistung“, „Arbeitsmenge“ und „Arbeitsgüte“ seien schwer objektivierbar. Alternativen wie „Verhaltenskriterien“ seien zu subjektiv und arbeitsmarktfremd. Besser wird eine Abstimmung des Entgelts auf das Anforderungsniveau und die Qualifikationsbedarfe in einzelnen Tätigkeitsbereichen bewertet.

### ***(c) Positionspapiere***

Eine grundlegend kritische Bewertung von „geschützten Werkstätten“ kommt in dem Bericht über die Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie zum Ausdruck,<sup>208</sup> in dem gefordert wird, „dass diese

<sup>203</sup> Prognos AG (2017): Wirkfaktoren auf die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt für behinderte Menschen. Abschlussbericht im Auftrag des Landschaftsverbands Rheinland (LVR).

<sup>204</sup> Kaltenborn, B. (2020): Einkommenssituation von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen. Bericht für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V., Frankfurt am Main, S. 18.

<sup>205</sup> Bendel, A.; Richter, C. (2021): Entgelte und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Reformbedarfe und Handlungsempfehlungen, in: Universität Duisburg-Essen (Hg.), IAQ-Report 2021-02, Duisburg.

<sup>206</sup> Darstellung von Bendel; Richter 2021, a.a.O. S. 8, in Anlehnung an Reichmann 2004.

<sup>207</sup> Bendel; Richter 2021, a.a.O. Kapitel 4.

<sup>208</sup> Europäisches Parlament (2021): Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK (2020/2086(INI)), Bericht an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Dokument A9-0014/2021, abrufbar unter

von Rechtsrahmen erfasst und geschützt werden, die soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen, Mindestlöhne und das Diskriminierungsverbot umfassen“ und „dass geschützte Werkstätten für Menschen mit Behinderungen lediglich eine Option für einen befristeten Zeitraum in ihrem Arbeitsleben darstellen sollten“.<sup>209</sup>

Ebenfalls eine grundlegende Kritik der WfbM einschließlich des hier praktizierten Entgeltsystems enthält der von H. Greving und U. Scheibner herausgegebene Sammelband „Werkstätten für behinderte Menschen. Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion.“<sup>210</sup> Dort werden im Wesentlichen alle in der Diskussion genannten Gesichtspunkte aufgegriffen: Der Aspekt einer unzureichenden Höhe des Entgelts (S. 129; S. 183), der Intransparenz der Komponenten im Kontrast zum gesetzlichen Mindestlohn (S. 106; S. 129), der Ergebnisabhängigkeit der Vergütung, des arbeitnehmerähnlichen Status ohne volle Einbindung in die Sozialversicherung (S. 133; S. 290) sowie der exkludierenden bzw. separierenden Funktion statt einer Förderung der Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (S. 107; S. 113; S. 197).<sup>211</sup>

In der Reformdiskussion in Deutschland lassen sich einzelne Ansätze danach unterscheiden, ob sie primär auf eine Gleichbehandlung oder primär auf die Stärkung einer leistungsbezogenen Vergütung ausgerichtet sind. Eine Reform des Entgeltsystems kann darauf abzielen, die Grund- und Förderleistungen zu erhöhen, wenn sie dem Prinzip einer Grundabsicherung bzw. Versorgungsgerechtigkeit folgt. In diese Richtung geht der Vorschlag der Werkstattträte Deutschland e.V., ein garantiertes „Basisgeld“ zu zahlen.<sup>212</sup> Dieses soll sich an dem im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ermittelten Durchschnittsentgelt pro Arbeitnehmer orientieren. Das Basisgeld soll 70% davon betragen, dies entspricht im Jahr 2019 1.446 Euro pro Monat. Dieses Geld soll unabhängig von einer Erwerbstätigkeit allen dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen gezahlt werden. Mit einer Erwerbsminderungsrente soll es verrechnet werden; das im Rahmen einer Werkstattbeschäftigung erworbene Einkommen soll dagegen zusätzlich gezahlt werden. Ebenfalls unverändert bleiben soll die Regelung, dass für Werkstattbeschäftigte unabhängig vom Einkommen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage von 80 % der Bezugsgröße abgeführt werden.<sup>213</sup>

Wenn dagegen vorrangig eine Stärkung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit erfolgen soll, müsste beim leistungsbezogenen Steigerungsbetrag angesetzt werden. Für diesen gilt die Rahmenbedingung, dass mindestens 70% des Arbeitsergebnisses der WfbM für Grund- und Steigerungsbetrag einzusetzen sind (§ 12 Abs. 5 WVO), wobei die Bemessung der verteilungsrelevanten „individuellen Arbeitsleistung“ der Beschäftigten von jeder WfbM nach eigenen Kriterien vorgenommen wird.

[https://www.europar.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014\\_DE.html](https://www.europar.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014_DE.html). – Eine ausführliche Erörterung der Diskussion auf europäischer Ebene findet sich in Kapitel 3 des vorliegenden Zwischenberichts.

<sup>209</sup> Europäisches Parlament 2021, a.a.O. S. 24; vgl. dazu auch VDW (2021): Stellungnahme des Europaparlaments: das „Werkstätten“-System umfassend reformieren, VDW-Informationen 03/2021 vom 16.03.2021

<sup>210</sup> Greving, H.; Scheibner, U. (Hrsg.; 2021): Werkstätten für behinderte Menschen Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion, Stuttgart. Bezugnahme im folgenden Abschnitt nur mit Angabe der Seitenzahl.

<sup>211</sup> Darüber hinaus wird die Kritik an den WfbM kultur- und kapitalismuskritisch erweitert, wenn die Rede ist von verschärfter „Ausbeutung“ (S. 97), Ähnlichkeit mit „modernen Sklavenhaltern“ (S. 100 ff), Verkehrung der „Ideale der Aufklärung“ in ihr Gegenteil (S. 102), Verfestigung von Armut und Unfreiheit (S. 200 ff) bis hin zu „Verletzung der Menschenwürde“ und Ausübung „verschiedener Gewaltformen“ (S. 127; S. 79 ff). Im Fazit der Autoren basieren die WfbM auf einem „Rechtssystem ...“, das sich benachteiligend, herabsetzend und Ungleichheit festschreibend auswirkt“, statt „Gemeinwohl“ und „Gemeinnützigkeit“ zu fördern (S. 173), daher gelte: „Keine ‚Werkstatt‘ ist das Beste“ (S. 291 ff).

<sup>212</sup> Werkstattträte Deutschland e.V. (2019): Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgeminderter Menschen (Basisgeld); Positionspapier unter [www.werkstatttraete-deutschland.de](http://www.werkstatttraete-deutschland.de).

<sup>213</sup> Werkstattträte Deutschland 2019, S. 3.

Ein Vorschlag in der Reformdiskussion, der die Werkstattbeschäftigung nicht primär als Rehabilitationsleistung, sondern vergleichbar zu anderen Beschäftigungsformen (auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) sieht, bringt eine Orientierung am Mindestlohn ins Spiel.<sup>214</sup> Für die Beschäftigten, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen, sei vermutlich nur schwer verständlich, weshalb diese Tätigkeit nicht entsprechend der geltenden Mindestlohnregelung vergütet werde. „Ein Mindestlohn ist grundsätzlich auch Menschen mit Behinderung, die sich in einem Arbeitsverhältnis befinden, zu zahlen. Indem Menschen mit Behinderung ein eigenes Einkommen erzielen und damit ihren Lebensunterhalt bestreiten können, gewinnen sie Selbstvertrauen, und ihr Selbstwertgefühl steigt.“<sup>215</sup> Auch diese Position beruft sich auf die UN-BRK, indem sie die vergütungsrelevante erbrachte Leistung von den erforderlichen Diensten und Rahmenbedingungen unterscheidet, deren Schaffung und Bereitstellung sich aus Artikel 26 UN-BRK ergibt, und zwar als rechtliche Verpflichtung und unabhängig vom wirtschaftlichen Ertrag der Arbeitsleistung. Gleichzeitig wird betont, dass die rehabilitativen Leistungen der WfbM wie „fachliche Anleitung sowie pädagogische, medizinische und pflegerische Unterstützungsleistungen“ wie bisher zusätzlich zur Entlohnung fortbestehen sollen.<sup>216</sup>

Eine Variante der Vergütung nach dem Mindestlohn ist die Zahlung eines bestimmten Prozentsatzes des gesetzlichen Mindestlohns.

Ein weiterer Vorschlag setzt an der Diskussion um die Erhöhung des Grundbetrages in Anlehnung an die Erhöhung des Ausbildungsgeldes an. Das Ausbildungsgeld, das die Bundesagentur für Arbeit Menschen mit Behinderungen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich der WfbM zahlt, wurde von 80 Euro im August 2016 über 117 Euro ab August 2019 auf 119 Euro ab August 2020 angehoben. Der Grundbetrag ist an das Ausbildungsgeld gekoppelt (§ 221 Abs. 2 SGB IX) und hätte in gleichem Maße und zeitgleich erhöht werden müssen. Im Rahmen der Beratungen zum Entwurf des entsprechenden Gesetzes<sup>217</sup> haben WfbM-Träger allerdings eingewandt, dass sie durch eine solch schnelle Erhöhung des Grundbetrags finanziell überfordert seien. Der Deutsche Bundestag beschloss daraufhin, die Erhöhung des Grundbetrages auf mehrere Jahre zu strecken, sodass der Betrag von 119 Euro erst ab Januar 2023 gilt.

An dieser Stelle setzt folgender Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag an: Der aus dem Arbeitsergebnis zu zahlende Grundbetrag soll auf dem in den Jahren 2016 bis 2019 geltenden Niveau von 80 Euro belassen werden. Stattdessen solle das Arbeitsförderungsgeld, das im Januar 2017 von 26 Euro auf 52 Euro erhöht wurde, an das Ausbildungsgeld gekoppelt werden.<sup>218</sup> Dies hätte zur Konsequenz, dass ein geringerer Anteil des Arbeitsergebnisses für die Zahlung des Grundbetrags aufzuwenden wäre und entsprechend mehr Gelder für die Zahlung des leistungsabhängigen Steigerungsbetrags und ggf. zur Bildung von Rücklagen zur Verfügung stünden. Die Anhebung des Arbeitsförderungsgelds wäre aus Steuermitteln zu tragen.

Im Folgenden wird zunächst die Einkommenssituation der WfbM-Beschäftigten im Zusammenspiel der Entgelte mit Leistungen der Grundsicherung und der Erwerbsminderungsrente dargestellt (Abschnitt 3.2). Anschließend werden die Auswirkungen der hier dargestellten Reformvorschläge

<sup>214</sup> Der Paritätische Gesamtverband (2014): Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekten und Zuverdienstprojekten, Berlin.

<sup>215</sup> Der Paritätische Gesamtverband 2014, a.a.O. S. 1.

<sup>216</sup> Der Paritätische Gesamtverband 2014, a.a.O. S. 2.

<sup>217</sup> Gesetz zur Anpassung der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes

<sup>218</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern, Berlin, S. 3 f.

einerseits auf die Einkommenssituation der Beschäftigten und andererseits auf die öffentlichen Haushalte berechnet (Abschnitt 3.3).

## 3.2 Finanzielle Situation der WfbM-Beschäftigten

Im Hinblick auf die Einkommenssituation der Beschäftigten<sup>219</sup> ist die Frage zu beantworten, wie sich das derzeit gezahlte Werkstattentgelt in Kombination mit einer Erwerbsminderungsrente und/oder Leistungen der Grundsicherung auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirkt. Die nachfolgenden Berechnungen auf Basis bereits verfügbarer Statistiken werden für das Jahr 2019 durchgeführt und teilweise auch im Kontext der Vorjahre 2017 und 2018 betrachtet.

Die Zahl der Personen, die im Laufe eines Jahres insgesamt im Arbeitsbereich der WfbM beschäftigt waren, lag im Jahr 2019 bei 297.219 Personen (WfbM-Statistik des BMAS).<sup>220</sup> Die Zahl der im Laufe eines Jahres insgesamt beschäftigten Personen ist allerdings nicht geeignet, um Durchschnittsberechnungen vorzunehmen.<sup>221</sup> Eine Berechnung der jahresdurchschnittlichen Zahl kann anhand der Sozialhilfestatistik vorgenommen werden, die sowohl Beschäftigte im Gesamtjahr als auch zu einem Stichtag am Jahresende ausweist. Für den weit überwiegenden Teil der WfbM-Beschäftigten ist der Träger der Sozialhilfe bzw. der Eingliederungshilfe zuständig (im Jahr 2019: 98%), nur in wenigen Fällen ist dies ein anderer Träger (Gesetzliche Unfallversicherung, Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder Kriegsopferfürsorge: 2%).<sup>222</sup>

Die Zahl der Beschäftigten im Jahresdurchschnitt 2019 (Mittelwert zwischen 31.12.2018 und 31.12.2019) beträgt auf Basis der Sozialhilfestatistik 273.570, dies entspricht 94% der 291.230 Personen, die laut Sozialhilfestatistik im Laufe des Gesamtjahres 2019 in WfbM beschäftigt waren. Anhand dieser Relation lässt sich aus der Zahl der im Gesamtjahr Beschäftigten nach der WfbM-Statistik des BMAS die Zahl der im Jahresdurchschnitt Beschäftigten schätzen. Demnach lag die Zahl der im Jahresdurchschnitt Beschäftigten bei 271.810 im Jahr 2017, 274.412 im Jahr 2018 und 279.232 im Jahr 2019 (Tabelle 1). Von diesen 279.232 Personen waren 218.106 in WfbM in Westdeutschland und 61.126 in WfbM in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) beschäftigt.

Die auf dieser Basis ermittelte Zahl der im Jahresdurchschnitt 2019 Beschäftigten ist um rd. 5.660 Beschäftigte höher als die auf Basis der Sozialhilfestatistik ermittelte Zahl; dies sind die im Jahresdurchschnitt Beschäftigten in anderer Trägerschaft.

<sup>219</sup> Hier steht zunächst die Entgeltsituation im Arbeitsbereich im Vordergrund. Die im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich erbrachten Leistungen (Ausbildungsgeld bzw. Übergangsgeld) erscheinen weniger strittig. In Tagesförderstätten wird kein Entgelt gezahlt.

<sup>220</sup> BMAS Ref. Va2: Statistik zur Rentenversicherung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten 2017-2019, übermittelt nach § 4 (1) AufwErstVO.

<sup>221</sup> Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Wenn ein Arbeitsplatz im ersten Halbjahr von Person A und im zweiten Halbjahr von Person B besetzt war, ist das im Gesamtjahr für diesen Arbeitsplatz gezahlte Entgelt in einer Durchschnittsberechnung nicht auf zwei Personen, sondern auf durchschnittlich eine Person zu beziehen. – Vgl. auch Kaltenborn 2020, S. 127.

<sup>222</sup> Diese Anteile wurden berechnet, indem die Jahresgesamtzahl laut Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts (Beschäftigte in Trägerschaft der Eingliederungshilfe) zur Jahresgesamtzahl laut WfbM-Statistik des BMAS (alle Beschäftigte) in Beziehung gesetzt wurde.

**Tabelle 1: Beschäftigte im Arbeitsbereich der WfbM nach Ländern**

Land	Im Laufe des Jahres insgesamt			Jahresdurchschnitt		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Baden-Württemberg	30.578	30.674	30.655	28.240	28.329	28.311
Bayern	35.239	35.521	35.679	33.528	33.796	33.947
Berlin	7.937	8.009	8.114	7.457	7.524	7.623
Brandenburg	11.579	11.150	11.568	10.908	10.504	10.897
Bremen	2.613	2.587	2.586	2.389	2.365	2.364
Hamburg	3.721	3.762	3.828	3.715	3.756	3.822
Hessen	18.795	18.718	19.186	18.257	18.182	18.637
Mecklenburg-Vorpommern	8.082	8.005	7.956	7.585	7.513	7.467
Niedersachsen	30.369	30.595	31.010	28.213	28.423	28.809
Nordrhein-Westfalen	74.716	77.455	79.741	69.947	72.511	74.651
Rheinland-Pfalz	13.566	13.709	13.810	12.640	12.773	12.867
Saarland	3.727	3.830	4.012	3.541	3.639	3.812
Sachsen	15.806	15.392	16.300	15.154	14.757	15.628
Sachsen-Anhalt	11.105	11.135	11.133	10.632	10.661	10.659
Schleswig-Holstein	11.701	11.858	11.959	10.651	10.794	10.886
Thüringen	9.792	9.718	9.682	8.952	8.885	8.852
Deutschland	289.326	292.118	297.219	271.810	274.412	279.232
Westdeutschland	225.025	228.709	232.466	211.121	214.569	218.106
Ostdeutschland	64.301	63.409	64.753	60.688	59.844	61.126

Quelle: BMAS: Statistik zur Rentenversicherung von Menschen mit Behinderung in Werkstätten 2017-2019; Statistisches Bundesamt: Sozialhilfestatistik 2017-2019; Berechnung des ISG

### 3.2.1 Entgelte aus einer WfbM-Beschäftigung

Die Vergütung von WfbM-Beschäftigten setzt sich aus drei Entgeltkomponenten zusammen: einem fixen Grundbetrag und einem individuell bemessenen Steigerungsbetrag (§ 221 Abs. 2 SGB IX) sowie ggf. dem Arbeitsförderungsgeld (§ 59 SGB IX).

- Der Grundbetrag ist an das Ausbildungsgeld gekoppelt (§ 221 Abs. 2 SGB IX) und lag bis Juli 2016 bei 75 Euro pro Monat. Er wurde ab August 2016 auf 80 Euro, ab Januar 2020 auf 89 Euro und ab Januar 2021 auf 99 Euro angehoben. Er soll weiter steigen auf 109 Euro ab Januar 2022 und 119 Euro ab Januar 2023.
- Der Steigerungsbetrag wird zusammen mit dem Grundbetrag aus dem Arbeitsergebnis der Werkstatt gezahlt und ist daher flexibel. Er soll „leistungsangemessen“ sein, indem er sich „nach der individuellen Arbeitsleistung der behinderten Menschen, insbesondere unter Berücksichtigung von Arbeitsmenge und Arbeitsgüte“ bemisst (§ 221 Abs. 2 Satz 2 SGB IX).
- Das steuerfinanzierte Arbeitsförderungsgeld (AFöG) betrug bis Dezember 2016 26 Euro und wurde ab Januar 2017 auf 52 Euro verdoppelt. Es dient dazu, das gesamte Arbeitsentgelt bis zur Grenze von 351 Euro aufzustocken (§ 59 SGB IX), d.h. bis zu einer Summe aus Grundbetrag und Steigerungsbetrag von 299 Euro wird es in voller Höhe und darüber bis zur Grenze von 351 Euro in reduzierter Höhe gezahlt.

Die durchschnittliche Höhe der Entgelte wurde berechnet, indem die in der WfbM-Statistik des BMAS verzeichneten Gesamtausgaben durch die Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Personen sowie durch 12 Monate dividiert wurden. Die so berechneten monatlichen Entgelte pro

Person sind Tabelle 2 für die Jahre 2017 bis 2019 zu entnehmen. Während das Entgelt im Bundesdurchschnitt in den Jahren 2017 und 2018 noch von 223,58 Euro auf 228,86 Euro pro Monat gestiegen war (+2,4%), ist es im Jahr 2019 auf 220,28 Euro abgesunken (-3,7% gegenüber dem Vorjahr).

**Tabelle 2: WfbM-Entgelte nach Ländern**

Land	Arbeitsentgelte insgesamt Mio. Euro			Arbeitsentgelt Euro pro Person/ Monat		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Baden-Württemberg	77,58	78,69	78,54	228,93	231,48	231,18
Bayern	105,40	108,36	109,48	261,97	267,19	268,75
Berlin	17,10	18,56	17,32	191,11	205,60	189,31
Brandenburg	21,14	21,83	22,69	161,51	173,22	173,54
Bremen	7,19	7,30	7,38	250,77	257,21	260,26
Hamburg	11,25	11,39	11,50	252,33	252,80	250,68
Hessen	42,76	44,73	45,18	195,17	205,02	202,00
Mecklenburg-Vorpommern	17,51	17,81	17,88	192,37	197,55	199,59
Niedersachsen	84,66	84,11	84,98	250,07	246,60	245,80
Nordrhein-Westfalen	197,84	211,10	187,24	235,70	242,61	209,01
Rheinland-Pfalz	38,95	39,77	39,62	256,82	259,48	256,60
Saarland	10,36	10,65	11,34	243,71	243,88	247,89
Sachsen	20,82	21,06	22,60	114,47	118,90	120,52
Sachsen-Anhalt	23,51	24,05	24,01	184,28	187,98	187,72
Schleswig-Holstein	31,27	32,18	33,31	244,63	248,48	255,00
Thüringen	21,94	22,01	25,06	204,19	206,43	235,91
Deutschland	729,27	753,62	738,12	223,58	228,86	220,28
Westdeutschland	607,26	628,30	608,56	239,69	244,02	232,52
Ostdeutschland	122,01	125,32	129,57	167,54	174,51	176,64

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Berechnung des ISG

Im Jahr 2019 reicht die Spannbreite von 120,52 Euro in Sachsen bis zu 268,75 Euro in Bayern. Größere Sprünge im Vergleich zum Vorjahr sind in Nordrhein-Westfalen mit -14% und in Thüringen mit +14% zu beobachten.

Zwischen Ost- und Westdeutschland besteht ein markanter Unterschied: Im Jahr 2017 lag das durchschnittliche Entgelt in den westdeutschen Ländern um 72 Euro über dem in den ostdeutschen Ländern (30%), im Jahr 2018 betrug diese Differenz 70 Euro (29%) und im Jahr 2019 56 Euro (24%). Im Übergang von 2017 auf 2018 ist das durchschnittliche Entgelt in Westdeutschland um 2% und in Ostdeutschland um 4% gestiegen. Im Übergang von 2018 auf 2019 ist das durchschnittliche Entgelt in Westdeutschland um 5% gesunken und in Ostdeutschland um 1% gestiegen. Gründe für diese uneinheitlichen Entwicklungen sind nicht bekannt.

Die Komponente des AFöG ist bis zur Entgelthöhe von insgesamt 299 Euro in voller Höhe von 52 Euro enthalten und im Korridor zwischen 300 und 351 Euro in verminderter Höhe, weil sie das Entgelt bis zur Höhe von 351 Euro aufstockt. Nach einer Recherche von Kaltenborn liegen 79,2% der Entgelte unter 300 Euro pro Monat, sodass darin das AFöG in voller Höhe enthalten ist. 5,8% der Entgelte liegen im Korridor zwischen 300 Euro und 351 Euro, hier wird das AFöG anteilig gezahlt.

14,6% der Entgelte liegen über 351 Euro und umfassen somit nur Grund- und Steigerungsbetrag, enthalten aber kein AFöG.<sup>223</sup> Nimmt man an, dass die Entgelte im Korridor zwischen 300 Euro und 351 Euro gleichverteilt sind, so lässt sich für diesen Anteil der Beschäftigten ein durchschnittliches AFöG in Höhe des halben Betrags zugrunde legen.<sup>224</sup> Über alle Beschäftigten hinweg ergibt sich daraus ein durchschnittlicher AFöG-Betrag von schätzungsweise 43 Euro pro Monat.

Wenn nun der Grundbetrag in den drei hier betrachteten Jahren bei 80 Euro und der durchschnittliche AFöG-Betrag bei 43 Euro lag, ergibt sich daraus ein Steigerungsbetrag, der im Jahr 2017 bei durchschnittlich 101 Euro lag, im Jahr 2018 auf 106 Euro gestiegen (+5%) und im Jahr 2019 auf 98 Euro gesunken ist (-8%). In Tabelle 3 werden diese Durchschnittsbeträge ausgewiesen.<sup>225</sup>

**Tabelle 3: Komponenten des durchschnittlichen WfbM-Entgelts (Deutschland)**

Komponente	2017	2018	2019
Entgelt in Euro pro Monat	224	229	220
Grundbetrag	80	80	80
darunter: Steigerungsbetrag	101	106	98
Arbeitsförderungsgeld (Mittelwert)	43	43	43

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

### 3.2.2 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Anspruch auf Grundsicherung

Der von der Grundsicherung gewährte notwendige Lebensunterhalt umfasst nach § 27a Abs. 1 SGB XII „insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ..., persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens sowie Unterkunft und Heizung“. Der Bedarf an Grundsicherung setzt sich zusammen aus Regelbedarfen nach § 28 SGB XII und den Kosten der Unterkunft nach § 35 SGB XII. Ggf. kann ein Mehrbedarf nach § 30 Abs. 1 SGB XII z.B. für voll erwerbsgeminderte Personen mit anerkannter Gehbehinderung in Höhe von 17% der maßgeblichen Regelbedarfsstufe hinzukommen. Weitere Leistungen können hinzukommen, wie beispielsweise Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung nach § 32 SGB XII, wenn diese nicht anderweitig gezahlt werden (für WfbM-Beschäftigte werden diese Beiträge von der WfbM entrichtet).

Die Regelbedarfe für Erwachsene lagen im Jahr 2019 in Höhe von 424 Euro (Stufe 1), 382 Euro (Stufe 2) und 339 Euro (Stufe 3). Dabei gilt die Stufe 1 für Alleinlebende, Stufe 2 für Personen, die mit Partner\*in in einem Haushalt leben und Stufe 3 für Erwachsene, die in Einrichtungen oder Wohngemeinschaften wohnen.

Bereits der Regelbedarf ist somit höher als das durchschnittliche WfbM-Entgelt. Rechnet man die Kosten der Unterkunft und Heizung hinzu, die ebenfalls zum notwendigen Lebensunterhalt gehören,

<sup>223</sup> Kaltenborn 2020, S. 129; diese Anteile wurden auf Basis einer Recherche bei 13 WfbM ermittelt und sind im Zuge der vorliegenden Untersuchung auf breiterer Basis zu überprüfen.

<sup>224</sup> Die Annahme einer Gleichverteilung in diesem Korridor ist allerdings noch zu überprüfen, denn es könnte auch sein, dass sich innerhalb dieses Korridors die Summen von Grund- und Steigerungsbetrag im unteren Bereich konzentrieren, da für alle Beschäftigten in diesem Korridor eine Aufstockung auf 351 Euro erfolgt. Dann wäre anzunehmen, dass der durchschnittliche AFöG-Betrag innerhalb dieses Korridors bei etwa 50 Euro liegt.

<sup>225</sup> Wäre dies eine Modellrechnung, so müsste bei einem monatlichen Entgelt in dieser Höhe im Einzelfall der volle AFöG-Betrag von 52 Euro angesetzt werden.



ergeben sich durchschnittliche Leistungen der Grundsicherung in Privathaushalten in Höhe von 810 Euro bzw. 812 Euro (Westdeutschland) und 796 Euro (Ostdeutschland).<sup>226</sup>

**Tabelle 4: Leistungen der Grundsicherung in Privathaushalten im Jahr 2019**

		Deutschland	West	Ost
Gesamtbedarf		810	812	796
darunter:	Regelbedarf	412	412	413
	Wohnkosten	348	351	336
	Mehrbedarfe	50	49	48

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Damit wird deutlich, dass Beschäftigte, die kein weiteres Einkommen als ein WfbM-Entgelt haben, in der Regel einen Anspruch auf Grundsicherung haben. Wie hoch der Leistungsanspruch einer Person tatsächlich ist, ergibt sich nach Anrechnung ggf. vorhandenen Einkommens auf die individuell ermittelte Bedarfssumme (§ 82 SGB XII), wobei einige Einkommenskomponenten von dieser Anrechnung ausgenommen werden. Für WfbM-Beschäftigte gilt, dass das Arbeitsförderungsgeld anrechnungsfrei bleibt (§ 59 Abs. 2 SGB IX). Von dem übrigen Entgelt, das den Grundbetrag und ggf. den Steigerungsbetrag umfasst, bleibt für WfbM-Beschäftigte weiterhin ein Betrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII anrechnungsfrei, der sich aus einem Achtel der Regelbedarfsstufe 1 zuzüglich 50% des diesen Betrag übersteigenden Entgelts zusammensetzt. Daraus ergibt sich für WfbM-Beschäftigte, die in Privathaushalten wohnen, folgende Durchschnittsberechnung für das Jahr 2019 und Deutschland insgesamt (Tabelle 5):

- Von 220 Euro Entgelt bleiben rd. 163 Euro anrechnungsfrei, und rd. 58 Euro werden angerechnet.
- Der Grundsicherungsanspruch von 810 Euro abzüglich des anzurechnenden Einkommens von 58 Euro beträgt 752 Euro.
- Zusammen mit dem WfbM-Entgelt verbleibt somit ein verfügbares Einkommen in Höhe von 973 Euro, von dem die Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten zu zahlen sind.

**Tabelle 5: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Privathaushalten im Jahr 2019**

		Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt		220	233	177
dav.	AFöG	52	52	52
anrechnungs-frei	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	111	117	89
Anrechnungsbetrag		58	64	36
Grundsicherung		810	812	796
abzügl. Anrechnungsbetrag		752	749	760
Verfügbares Einkommen		973	981	937
WfbM-Entgelt		220	233	177
Grundsicherungsanspruch		752	749	760

<sup>226</sup> In diesen Durchschnittsbeträgen sind Leistungen an Leistungsbeziehende enthalten, die in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen wohnen. Weit überwiegend leben Leistungsbeziehende der Grundsicherung in Einpersonenhaushalten oder werden, wenn sie mit anderen Familienmitgliedern zusammenwohnen, die keine Grundsicherungsleistungen beziehen, als einzelne Leistungsbeziehende registriert.

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Für WfbM-Beschäftigte, die in einem Wohnheim wohnten, stellte sich die Einkommenslage im Jahr 2019 noch anders dar, da ihr Einkommen auch unterhalb der Einkommensgrenze herangezogen wurde (§ 88 SGB XII). Bei der Bemessung des Grundsicherungsanspruchs wurden die Regelbedarfsstufe 3 (im Jahr 2019: 339 Euro) und ein pauschaler Betrag für die Kosten der Unterkunft zugrunde gelegt.

**Tabelle 6: Leistungen der Grundsicherung in Einrichtungen im Jahr 2019**

	Deutschland	West	Ost
Gesamtbedarf	811	821	766
darunter: Regelbedarf	339	339	339
Wohnkosten	405	413	371
Mehrbedarfe	67	70	56

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Anders als in Privathaushalten wurde diese Grundsicherungsleistung aber vom Träger der Einrichtung eingezogen, und den Bewohner\*innen verblieben nur ein Barbetrag in Höhe von 27% der Regelbedarfsstufe 1 (in 2019: 114 Euro) zuzüglich einer Bekleidungspauschale in Höhe von etwa 23 Euro (§ 27b Abs. 2 SGB XII).<sup>227</sup> Den WfbM-Beschäftigten, die in Einrichtungen wohnten, verblieb darüber hinaus der anrechnungsfreie Teil ihres WfbM-Entgelts. Für WfbM-Beschäftigte, die mit Grundsicherungsanspruch in Einrichtungen wohnten, ergibt sich somit folgende Durchschnittsberechnung (Tabelle 7): Nach Einbehaltung der Mittel zur Deckung der Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten verblieben ihnen zur persönlichen Verfügung durchschnittlich 300 Euro pro Monat, in Westdeutschland waren es 306 Euro und in Ostdeutschland 278 Euro.

<sup>227</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jens Beeck, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/17918 – Barbetrag zur persönlichen Versorgung von Menschen mit Behinderungen vom 01.04.2020.

**Tabelle 7: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug in Einrichtungen im Jahr 2019**

		Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt		220	233	177
dav.	AFöG	52	52	52
anrechnungs-frei	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	111	117	89
Anrechnungsbetrag		58	64	36
Verfügbares Einkommen		300	306	278
anrechnungsfreies Entgelt		163	169	141
Barbetrag		114	114	114
Bekleidungs pauschale		23	23	23

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Mit dem BTHG wurde die Leistungsbemessung in Einrichtungen grundlegend reformiert, wodurch eine Angleichung an die Situation in Privathaushalten vorgenommen wurde.<sup>228</sup> Seit Januar 2020 besteht auch für Bewohner\*innen von besonderen Wohnformen (den früheren „Einrichtungen“ bzw. „Wohnheimen“) ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung mit dem Unterschied, dass der Regelbedarf auf Stufe 2 festgelegt wurde (Anlage zu § 28 SGB XII). Aus ihrem Einkommen, das neben dem Grundsicherungsbetrag die anrechnungsfreien Bestandteile der WfbM-Entgelte umfasst, müssen sie nun sämtliche Kosten des Unterhalts einschließlich der Wohnkosten in besonderen Wohnformen begleichen. Der frühere Barbetrag und die Bekleidungs pauschale entfallen. Inwieweit sich allerdings der nach Abzug sämtlicher Unterhaltskosten verbleibende Betrag zur persönlichen Verfügung dadurch verändert hat, ist noch nicht bekannt.

### 3.2.3 Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten mit Bezug einer Rente wegen voller Erwerbsminderung

Die Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung endet in der Regel, wenn eine Rente wegen voller Erwerbsminderung bezogen wird. Beschäftigte, die bereits vor Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voll erwerbsgemindert waren (dies trifft auf den überwiegenden Teil der WfbM-Beschäftigten zu), haben nach einer Wartezeit von 20 Jahren Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Nach der Statistik der Deutschen Rentenversicherung (DRV) bezogen im Jahr 2019 insgesamt 1,72 Mio. Personen eine Rente wegen voller Erwerbsminderung, darunter 112.638 Personen nach einer Wartezeit von 20 Jahren (Tabelle 8).<sup>229</sup> In der Regel ist davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen im Alter von etwa 20 Jahren in den Arbeitsbereich einer WfbM eintreten und dann ab einem Alter von 40 Jahren einen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente haben. Im Jahr 2019 bezogen 3% der Rentenbezieher diese Rente

<sup>228</sup> In der Begründung zum BTHG heißt es dazu: „Die existenzsichernden Leistungen zum Lebensunterhalt (der notwendige Lebensunterhalt) werden sich für leistungsberechtigte erwachsene Menschen mit Behinderungen ab dem Inkrafttreten der Neuregelungen in SGB IX, Teil 2 sowie im Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII wegen des Wegfalls des Unterscheidungsmerkmals stationäre Einrichtung in Zusammensetzung, Höhe und Erbringung nicht mehr von dem unterscheiden, was für alle Leistungsberechtigten außerhalb von Einrichtungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII gilt.“ Gesetzentwurf der Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, S. 202. – Vgl. auch Drucksache 19/17918, S. 6.

<sup>229</sup> Statistik der Deutschen Rentenversicherung (2020): Rente 2019, Berlin, S. 142.

schon im Alter von 35 bis 39 Jahren und haben somit ihre Tätigkeit im Arbeitsbereich bereits im Alter von unter 20 Jahren begonnen.

**Tabelle 8: Durchschnittliche Rentenzahlungsbeträge wegen voller Erwerbsminderung nach einer Wartezeit von 20 Jahren (nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung; 2019)**

Altersgruppe	Anzahl	Anteil	EUR/Monat
35-39 Jahre	3.216	3%	937,30
40-44 Jahre	15.313	14%	879,64
54-49 Jahre	20.128	18%	835,94
50-54 Jahre	27.303	24%	809,88
55-59 Jahre	27.187	24%	813,22
ab 60 Jahre	19.491	17%	796,39
Insgesamt	112.638	100%	826,13
Männer	63.365	56%	828,31
Frauen	49.274	44%	823,33
Westdeutschland	93.956	83%	802,81
Ostdeutschland	18.681	17%	947,08

Quelle: Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

Die durchschnittliche Höhe der Rentenzahlung<sup>230</sup> beträgt 826,13 Euro pro Monat, sie reicht von 796,39 Euro im Alter ab 60 Jahren bis zu 937,30 Euro in der Altersgruppe von 35 bis 39 Jahren. In Ostdeutschland ist die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente mit 947 Euro höher als in Westdeutschland mit 803 Euro pro Monat. Die höheren Rentenansprüche der jüngeren Jahrgänge beruhen darauf, dass die Zurechnungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeweitet wurde. Werkstattbeschäftigte, die heute die 20-jährige Wartezeit erfüllen, können eine Erwerbsminderungsrente in Höhe von rd. 940 Euro netto beziehen.

Die Erwerbsminderungsrente wird bei der Prüfung eines Anspruchs auf Grundsicherung in voller Höhe des Nettobetrags (d.h. nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) angerechnet. Zusammen mit dem anzurechnenden Bestandteil des Werkstatteinkommens (im Bundesdurchschnitt 58 Euro pro Monat, West: 64 Euro, Ost: 36 Euro) ergeben sich durchschnittliche Beträge des anzurechnenden Einkommens in Höhe von 884 Euro (West: 867 Euro, Ost: 983 Euro), die durchweg über dem Bedarf an Grundsicherung liegen (Tabelle 9).

<sup>230</sup> Netto-Rentenzahlungsbeträge nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung vor Steuern

**Tabelle 9: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente im Jahr 2019 (außerhalb von Einrichtungen)**

		Deutschland	West	Ost
WfbM-Entgelt		220	233	177
dav. anrechnungs-	AFöG	52	52	52
frei	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	111	117	89
Anrechnungsbetrag		58	64	36
Erwerbsminderungsrente		826	803	947
Prüfung GS-	anzurechnendes Einkommen	884	867	983
Anspruch	Anspruch auf Grundsicherung	810	812	796
	abzügl. Anrechnungsbetrag	-74	-54	-187
	Anspruch auf Grundsicherung	nein	nein	nein
Verfügbares Einkommen		1.046	1.035	1.124
WfbM-Entgelt		220	233	177
EM-Rente		826	803	947

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Daher ergibt diese Berechnung anhand von Durchschnittswerten, dass der Bezug einer Erwerbsminderungsrente in beiden Teilen Deutschlands die Angewiesenheit auf Grundsicherung zu überwinden hilft. Die verfügbaren Einkommen aus dem WfbM-Entgelt und der Erwerbsminderungsrente liegen im Durchschnitt bei 1.046 Euro pro Monat, in Westdeutschland sind es 1.035 Euro und in Ostdeutschland 1.124 Euro. Jüngeren Rentenbeziehenden, deren Erwerbsminderungsrente bei etwa 940 Euro liegt, stehen pro Monat gut 100 Euro mehr zur Verfügung.

Diese Beträge des verfügbaren Einkommens, von dem die Lebenshaltungskosten einschließlich der Wohnkosten zu begleichen waren, galten im Jahr 2019 für WfbM-Beschäftigte, die in Privathaushalten wohnten. Bei Beschäftigten in Wohnheimen wurde auch die Erwerbsminderungsrente zunächst eingezogen und den Bewohner\*innen nur ein Teil zur persönlichen Verfügung ausgezahlt. Dies hat sich mit der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen infolge des BTHG ab dem Jahr 2020 geändert.

### 3.2.4 Überblick zur Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten im Jahr 2019 und Volumen der Ausgaben

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass WfbM-Beschäftigten, die in Privathaushalten wohnen, im Bundesdurchschnitt des Jahres 2019 pro Monat 973 Euro zur Verfügung standen, wenn ihr WfbM-Entgelt durch Leistungen der Grundsicherung aufgestockt wurde (Tabelle 10). Wenn sie eine Erwerbsminderungsrente bezogen, lag der verfügbare Einkommensbetrag bei durchschnittlich 1.046 Euro pro Monat, wobei im Durchschnittsfall kein Anspruch auf ergänzende Grundsicherung bestand. Beide Beträge sind so zu verstehen, dass die Kosten für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten davon zu bestreiten sind.

Den WfbM-Beschäftigten, die in einer Einrichtung wohnten, standen nach Einbehalt der Mittel für die Lebenshaltung einschließlich der Wohnkosten in der Einrichtung noch 300 Euro zur persönlichen Verwendung zur Verfügung.

**Tabelle 10: Verfügbares Einkommen von WfbM-Beschäftigten im Jahr 2019 (Euro pro Monat)**

Verfügbares Einkommen		Deutschland	West	Ost
in Privat-haushalten	WfbM-Entgelt + Grundsicherung	973	981	937
	WfbM-Entgelt + EM-Rente	1.046	1.035	1.124
in Einrichtungen	nach Abzug der Lebenshaltung	300	306	278

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

Um die Jahresvolumina dieser Beträge ermitteln zu können, müsste bekannt sein, wie viele WfbM-Beschäftigte jeweils die einzelnen Komponenten beziehen. Dies ist beim WfbM-Entgelt möglich, da hier durchschnittliche Beträge über alle 279.232 Beschäftigten (2019; siehe Tabelle 1) vorliegen bzw. berechnet wurden. Die Zahl der Bezieher von Erwerbsminderungsrenten nach einer Wartezeit von 20 Jahren wird in der DRV-Statistik ausgewiesen. Im Jahr 2019 waren dies 112.638 Personen. Die Zahl der WfbM-Beschäftigten, die ergänzende Leistungen der Grundsicherung beziehen, ist allerdings nicht genau bekannt.

- Laut Statistik der Eingliederungshilfe<sup>231</sup> bezogen im Jahr 2019 nur 67.270 der WfbM-Beschäftigten gleichzeitig Leistungen der Grundsicherung, dies sind 25% aller Beschäftigten.
- Ebenfalls nach dieser Statistik waren 124.420 Beschäftigte jünger als 40 Jahre (45% aller Beschäftigten) und dürften daher in der Regel noch keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente gehabt haben. Da die WfbM-Entgelte in der Regel nicht ausreichen, um die Kosten der Lebenshaltung decken zu können, wäre zu erwarten, dass die Zahl der Grundsicherungsbezieher in etwa dieser Größenordnung entspricht.
- Unter der Annahme, dass (fast) alle WfbM-Beschäftigten, die keine Erwerbsminderungsrente beziehen, auf Grundsicherung angewiesen sind, lässt sich auch die Statistik der DRV für eine Schätzung heranziehen. Abzüglich der 112.638 statistisch ausgewiesenen Bezieher dieser Rente verbleiben 160.862 Beschäftigte (59%), für die ein ergänzender Bezug der Grundsicherung wahrscheinlich wäre.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2019 insgesamt

- Werkstattentgelte in Höhe von rd. 738,1 Mio. Euro gezahlt wurden, davon Grundbeträge in Höhe von rd. 268,1 Mio. Euro, Steigerungsbeträge in Höhe von rd. 327,0 Mio. Euro und AFöG in Höhe von rd. 143,1 Mio. Euro;
- Sozialversicherungsanteile der WfbM für ihre Beschäftigten in Höhe von 1,72 Mrd. Euro gezahlt wurden, davon 1,55 Mrd. Euro erhöhte Beiträge zur Rentenversicherung nach § 162 Nr. 2 SGB VI und 168,1 Mio. Euro Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung;
- Erwerbsminderungsrenten an WfbM-Beschäftigte (nach 20 Jahren Wartezeit) in Höhe von rd. 1,37 Mrd. Euro gezahlt wurden (einschließlich des Beitrags zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner) und

<sup>231</sup> Statistisches Bundesamt (2020): Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Leistungsarten, Altersgruppen und Geschlecht, Wiesbaden (unveröff.).

- ergänzende Grundsicherungsleistungen für WfbM-Beschäftigte gezahlt wurden, die je nach Annahme zwischen rd. 604 Mio. Euro und rd. 1,5 Mrd. Euro gelegen haben.

**Tabelle 11: Gesamtbeträge einzelner Komponenten im Jahr 2019**

Einkommenskomponenten im Jahr 2019	Bezieher	pro Person Euro/Mon.	insgesamt Mio. Euro/J.
WfbM-Entgelte	279.232	220	738,1
Grundbetrag	279.232	80	268,1
Steigerungsbetrag	279.232	98	327,0
Arbeitsförderungsgeld (Mittelwert)	279.232	43	143,1
Sozialversicherung AG-Anteil	279.232	514	1.721,2
Rentenversicherung (erhöht)	279.232	464	1.553,1
Kranken- u. Pflegeversicherung	279.232	50	168,1
Erwerbsminderungsrente	112.638	1.014	1.371,0
Zahlbetrag	112.638	826	1.116,6
Beitrag KV / PV der Rentner	112.638	188	254,3
<b>Grundsicherung</b>			
Var. A: EGH-Statistik: mit GS	67.270	748	603,6
Var. B: EGH-Statistik: < 40 J.	124.420	748	1.116,4
Var. C: Beschäftigte ohne EM-R	166.594	748	1.494,8

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

Welche der Annahmevarianten zum ergänzenden Grundsicherungsbezug den Sachverhalt am besten abbildet, lässt sich derzeit noch nicht entscheiden, wird aber im Rahmen der Untersuchung in der Befragung von Werkstattleitungen und der Befragung von Beschäftigten ermittelt.

### 3.3 Auswirkungen ausgewählter Reformvorschläge

In der Diskussion zur Entgeltsystematik wurden einige Reformvorschläge entwickelt, die in Abschnitt 3.1 dargestellt werden. Weitere Vorschläge werden von den Befragungen der Werkstattleitungen und der Beschäftigten erwartet, und auch die diesbezügliche Fachdiskussion wird weiterverfolgt. Ein erstes Schlaglicht wird auf die folgenden Vorschläge gerichtet:

- Deckelung des Grundbetrags auf 80 Euro und statt der Anhebung des Grundbetrags eine Koppelung des steuerfinanzierten AFöG an das Ausbildungsgeld;
- Einführung eines Basisgelds in Höhe von 70% des Durchschnittsentgelts lt. VGR für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen, das mit Ansprüchen auf eine Erwerbsminderungsrente verrechnet werden soll, während das Werkstattentgelt hinzukommen soll;
- Bemessung des Werkstattentgelts am gesetzlichen Mindestlohn oder einem Teil davon.

Der erstgenannte Vorschlag beinhaltet nur Veränderungen innerhalb des derzeitigen Entgeltsystems, während die beiden weiteren Vorschläge das Entgeltsystem grundsätzlich reformieren wollen. Im Folgenden werden diese Alternativvorschläge jeweils geprüft. Dabei werden sowohl die Auswirkungen für WfbM-Beschäftigte (anhand der bekannten Durchschnittsbeträge) als auch die finanziellen Gesamteffekte geschätzt. Im Hinblick auf die Einkommenssituation der Beschäftigten wird unterschieden, wie die veränderte Entgelthöhe mit dem Bezug von Grundsicherung oder einer



Erwerbsminderungsrente interagiert. Beides wird für die Wohnsituation in Privathaushalten berechnet, weil die oben dargestellte Einkommensheranziehung in Einrichtungen seit dem Jahr 2020 abgeschafft wurde und daher für zukunftsorientierte Alternativen nicht mehr relevant ist. Die Einkommensvergleiche werden allerdings auf dem Entgeltniveau des Jahres 2019 vorgenommen, um Effekte der Entgeltentwicklung im Zeitverlauf auszublenden. Weitere Alternativvorschläge werden im Fortgang der Untersuchung überprüft.

### 3.3.1 Alternative A: Koppelung des steuerfinanzierten AFöG an das Ausbildungsgeld

Der von der CDU/CSU-Fraktion unterbreitete Vorschlag lautet, die Anhebung des Grundbetrags von 80 Euro auf (demnächst) 119 Euro rückgängig zu machen. Stattdessen solle das steuerfinanzierte AFöG, das derzeit bis zu 52 Euro beträgt, in der Form an das Ausbildungsgeld gekoppelt werden, dass die Erhöhung um 39 Euro – von 80 Euro auf 119 Euro – auf das Arbeitsförderungsgeld aufgeschlagen wird. Dieses wäre folglich in Höhe von monatlich 91 Euro zu zahlen. Außerdem soll das neue AFöG gemäß diesem Vorschlag nicht mehr gekappt, sondern an alle WfbM-Beschäftigten voll ausgezahlt werden. Im Ergebnis würden WfbM-Beschäftigte je nach ihrer sonstigen Entgelthöhe unterschiedlich stark profitieren: Auch Beschäftigte mit einem monatlichen Entgelt von 299 Euro oder mehr würden das volle AFöG erhalten. Dieser Vorschlag würde eine Ausweitung der steuerlichen Finanzierung darstellen, um zu verhindern, dass WfbM mit geringem Arbeitsergebnis gezwungen werden, die Anhebung des Grundbetrags durch eine Kürzung des Steigerungsbetrags zu kompensieren.

In der folgenden Modellrechnung wird der Grundbetrag bei 80 Euro pro Person und Monat konstant gehalten, und auch der durchschnittliche Steigerungsbetrag des Jahres 2019 von 98 Euro wird beibehalten (s.o. Tabelle 3). Verändert wird aber das AFöG, das dem Vorschlag entsprechend mit 91 Euro angesetzt wird. Dadurch würde sich das Werkstattentgelt von 220 Euro auf 269 Euro erhöhen, was für die Beschäftigten einen Einkommenszuwachs in Höhe von 48 Euro pro Monat bzw. 23% bedeuten würde (Tabelle 12).

**Tabelle 12: Alternative A: Anhebung des AFöG**

Komponente	pro Person Euro/Mon.	insgesamt Mio. Euro/J.
Grundbetrag	80	268,1
Steigerungsbetrag	98	327,0
AFöG neu	91	304,9
Summe	269	900,0
Einkommensverbesserung gegenüber Entgelt 2019	48 23%	161,9 22%

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Berechnung des ISG

Das jährliche Gesamtvolumen würde gegenüber dem Status Quo (mit 738,1 Mio. Euro, vgl. Tabelle 11) um rd. 161,9 Mio. Euro auf 900 Mio. Euro steigen. Die Mehrkosten gingen in diesem Falle zu Lasten des steuerfinanzierten Anteils, der im Regelfall von den Trägern der Eingliederungshilfe zu tragen ist. Dieser würde pro Person und Monat von derzeit durchschnittlich 43 Euro (mit Deckelung) auf 91 Euro (ohne Deckelung) steigen, was in der Gesamtsumme pro Jahr einen Zuwachs von derzeit rd. 143,1 Mio. Euro (2019) um rd. 161,9 Mio. Euro auf dann rd. 304,9 Mio. Euro bedeuten würde.



**Kombination mit Bezug von Grundsicherung**

Bei der Prüfung eines Grundsicherungsanspruchs würde nun der höhere Betrag des AFöG anrechnungsfrei bleiben. Der Freibetrag nach § 82 Abs. 3 SGB XII würde 115 Euro betragen, so dass vom Werkstattentgelt 62 Euro auf den Grundsicherungsanspruch anzurechnen wären (Tabelle 13).<sup>232</sup> Der nach Anrechnung dieses Betrags verbleibende Grundsicherungsanspruch würde 748 Euro betragen. Die Summe aus Werkstattentgelt und Grundsicherungsleistung beträgt bei dieser Alternative 1.016 Euro pro Monat, dies sind 48 Euro bzw. 5% mehr als bei der Status-Quo-Berechnung.

**Tabelle 13: Alternative A: Verfügbares Einkommen mit Grundsicherungsbezug**

Alternative A		pro Person Euro/Mon.	Veränderung ggü. 2019
WfbM-Entgelt		269	22%
dav. anrechnungsfrei	AFöG	91	75%
	Freibetrag § 82 (3) SGB XII	115	4%
Anrechnungsbetrag		62	8%
Prüfung GS- Anspruch	anzurechnendes Einkommen	62	
	Anspruch auf Grundsicherung	810	
	abzügl. Anrechnungsbetrag	748	
	Anspruch auf Grundsicherung	ja	
Verfügbares Einkommen		1.016	
WfbM-Entgelt		269	
Grundsicherungsanspruch		748	
Veränderung ggü. Status Quo		48	5%

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

**Kombination mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente**

Eine Berechnung für den Fall, dass das WfbM-Entgelt mit einer Erwerbsminderungsrente (auch hier: konstant gemäß Rentenstatistik 2019) kombiniert wird, steigt das verfügbare Einkommen auf 1.095 Euro pro Monat, das sind ebenfalls 48 Euro bzw. 5% mehr als bei der Status-Quo-Berechnung (Tabelle 14). Ein möglicher Anspruch auf Grundsicherung braucht hier nicht geprüft zu werden, da auf den ersten Blick erkennbar ist, dass das anzurechnende Einkommen gestiegen ist und somit weiterhin kein Anspruch auf Grundsicherung besteht.

<sup>232</sup> Der Bezug dieses Freibetrags auf den Regelsatz wird hier aus Gründen der Vergleichbarkeit konstant auf dem Niveau des Jahres 2019 belassen.

**Tabelle 14: Alternative A: Verfügbares Einkommen mit Bezug einer Erwerbsminderungsrente**

Alternative A	pro Person Euro/Mon.	Veränderung ggü. 2019
Verfügbares Einkommen	1.095	
WfbM-Entgelt	269	
Erwerbsminderungsrente	826	
Veränderung ggü. Status Quo	48	5%

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

### ***Zusammenfassung zu Alternative A***

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die in Alternative A vorgeschlagene Veränderung das Werkstattentgelt um 48 Euro pro Monat bzw. 23% erhöhen würde. Das verfügbare Einkommen würde bei ergänzendem Bezug von Leistungen der Grundsicherung auf 1.016 Euro steigen. In Kombination mit einer Erwerbsminderungsrente würden den Beschäftigten 1.095 Euro pro Monat zur Verfügung stehen, das wären in beiden Fällen 48 Euro bzw. 5% mehr als beim Status Quo. Für die öffentliche Hand (hier: Träger der Eingliederungshilfe) wäre die Erhöhung des AFöG und die Beseitigung der Deckelung mit Mehrausgaben von 161,9 Mio. Euro pro Jahr verbunden.

Bei dieser Alternative ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Erhöhung voraussichtlich nicht allen Beschäftigten zu gleichen Teilen, sondern insbesondere den leistungsstärkeren Beschäftigten zugutekäme. Im Vergleich zur aktuellen Regelung, nach der der Grundbetrag stufenweise auf 119 Euro angehoben wird, stünde den Werkstätten nach diesem Vorschlag nämlich mehr Geld für die Zahlung der leistungsabhängigen Steigerungsbeträge zur Verfügung. Außerdem dürften insbesondere die leistungsstärkeren Werkstattbeschäftigten von der Aufhebung der Deckelung beim Arbeitsförderungsgeld profitieren.

### **3.3.2 Alternative B: Einführung eines Basisgeldes**

In der zweiten hier untersuchten Alternative wird die Einführung eines Basisgeldes für dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen vorgeschlagen. Dieses Basisgeld soll 70% des durchschnittlichen Nettoentgelts von Arbeitnehmern betragen, das in der VGR ermittelt wird. Im Jahr 2019 lag dieses Durchschnittsentgelt bei 2.065 Euro pro Monat, davon 70% entsprechen 1.446 Euro pro Monat. Die folgende Berechnung konzentriert sich auf den Personenkreis der WfbM-Beschäftigten.

Dieses Basisgeld soll mit Ansprüchen auf eine Erwerbsminderungsrente verrechnet werden, d.h. nur in den wenigen Fällen, in denen eine Erwerbsminderungsrente höher ist als das Basisgeld, käme ein Differenzbetrag aus der Rentenkasse hinzu. Das Werkstattentgelt soll dagegen zusätzlich gezahlt werden. Dies wird allerdings wohl so gemeint sein, dass die derzeitigen Komponenten des Grundbetrags und des Steigerungsbetrags hinzukommen, während das AFöG als steuerfinanzierte Unterstützung durch das deutlich höhere, ebenfalls steuerfinanzierte Basisgeld „positionsgetreu“ ersetzt würde.

Im Jahr 2019 würde somit zum Basisgeld von 1.446 Euro noch ein WfbM-Entgelt (ohne AFöG) in Höhe von 178 Euro hinzukommen (Tabelle 15). Damit läge das verfügbare Monatseinkommen eines WfbM-Beschäftigten bei 1.623 Euro. Begleitende Dienste und Sonderzahlungen kämen (dem

Vorschlag zufolge) ggf. noch hinzu, auch die Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Grundlage von 80% der Bezugsgröße soll bestehen bleiben.

**Tabelle 15: Alternative B: Basisgeld**

Alternative B		pro Person Euro/Mon.	
WfbM-Entgelt	Grundbetrag	80	
	Steigerungsbetrag	98	
	WfbM-Entgelt ohne AFöG	178	
Basisgeld		1.446	
Verfügbares Einkommen		1.623	
Veränderung ggü.	mit Grundsicherung	655	68%
Status Quo	mit Erwerbsminderungsrente	577	55%

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, VGR; Berechnung des ISG

Gegenüber dem verfügbaren Einkommen von WfbM-Beschäftigten, die aktuell ergänzend Grundsicherung beziehen, wäre dies ein Einkommenszuwachs in Höhe von 655 Euro pro Monat bzw. 68%. Gegenüber dem verfügbaren Einkommen von WfbM-Beschäftigten, die aktuell eine Erwerbsminderungsrente beziehen, läge dieses Einkommen um 577 Euro pro Monat bzw. 55% höher.

### ***Zusammenfassung zu Alternative B***

Das verfügbare Einkommen eines WfbM-Beschäftigten, der zusätzlich das Basisgeld bezieht, läge bei 1.623 Euro pro Monat. Das jährliche Gesamtvolumen des Basisgelds für 279.232 WfbM-Beschäftigte entspricht für das Jahr 2019 einem Betrag von 4,84 Mrd. Euro. Davon sind die Erwerbsminderungsrenten für den hier betrachteten Personenkreis (nach 20 Jahren Wartezeit) mit einem Volumen von 1,37 Mrd. Euro (einschließlich der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung) abziehen. Weiterhin würden die Leistungen der Grundsicherung entfallen, die je nach Variante (vgl. Tabelle 11) zwischen 0,6 und 1,5 Mrd. Euro betragen würden. Somit würde durch Einführung des Basisgelds eine Nettozusatzbelastung in Höhe von etwa 2,21 Mrd. Euro pro Jahr entstehen (in Tabelle 16 mittlere Variante der Grundsicherungsleistungen berechnet).<sup>233</sup>

**Tabelle 16: Alternative B: Gesamtvolumen eines Basisgelds für WfbM-Beschäftigte**

Alternative B		Personen	Euro/Monat	Mio. Euro/J.
Basisgeld		279.232	1.446	4.844
abzüglich	AFöG (durchschnittl. Betrag)	279.232	43	143
	Grundsicherungsleistung Var. B	124.420	748	1.116
	Erwerbsminderungsrenten (brutto)	112.638	1.014	1.371
	Nettozusatzbelastung	279.232	661	2.213

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistisches Bundesamt, VGR und Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG (Summenabweichungen rundungsbedingt)

<sup>233</sup> Wenn weniger Beschäftigte Leistungen der Grundsicherung beziehen (Variante A) steigt die Zusatzbelastung auf 2,7 Mrd. Euro, wenn mehr Beschäftigte Leistungen der Grundsicherung beziehen (Variante C) fällt die Zusatzbelastung mit 1,8 Mrd. Euro niedriger aus.

### 3.3.3 Alternative C: Orientierung am gesetzlichen Mindestlohn

Der gesetzliche Mindestlohn wurde durch das seit Januar 2015 geltende Mindestlohngesetz (MiLoG) eingeführt und seitdem immer wieder angepasst. Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn lag im Jahr 2015 bei 8,50 Euro pro Stunde, im Jahr 2019 waren es 9,19 Euro.<sup>234</sup> Im zweiten Halbjahr 2021 steigt der Mindestlohn auf 9,60 Euro und ab Juli 2022 auf 10,45 Euro.<sup>235</sup> Dabei handelt es sich um einen Bruttostundenlohn, von dem ggf. Steuern und Sozialabgaben abzuziehen sind.

In der Diskussion über die WfbM-Entgelte wurde vorgeschlagen, diesen Mindestlohn auch an WfbM-Beschäftigte zu zahlen.<sup>236</sup> In einer Modellrechnung kommt die BAG WfbM zu dem Ergebnis, dass das verfügbare Einkommen dann um etwa 100 Euro höher liegen würde als bei derzeitigem WfbM-Entgelt in Kombination mit Leistungen der Grundsicherung.<sup>237</sup>

Die folgende Berechnung geht davon aus, dass eine Umstellung auf den Mindestlohn auch mit einem Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis verbunden wäre, d.h. die zu zahlenden Beiträge würden auch einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung umfassen. Weiterhin wird im Zuge der Gleichbehandlung mit erwerbsfähigen Beschäftigten der Beitrag zur Rentenversicherung in der üblichen Höhe zugrunde gelegt, und von parallelen Ansprüchen auf eine Erwerbsminderungsrente wird nicht ausgegangen.

Die Berechnung wird differenziert nach dem Beschäftigungsumfang vorgenommen. Als Vollzeitbeschäftigung in einer WfbM gilt nach § 6 Abs. 1 WVO ein Beschäftigungsumfang zwischen 35 und 40 Arbeitsstunden pro Woche, worin Erholungspausen und Zeiten der Teilnahme an Maßnahmen enthalten sind. Geht man davon aus, dass die Nettoarbeitszeit abzüglich der Erholungs- und Maßnahmezeiten bei etwa 6,5 Stunden pro Tag liegen, so ist bei den folgenden Berechnungen von 32,5 Stunden pro Woche auszugehen. Nach § 6 Abs. 2 WVO ist auch eine Teilzeitbeschäftigung zu ermöglichen. Dem BAGüS-Kennzahlenvergleich für die Eingliederungshilfe ist zu entnehmen, dass im Jahr 2019 ein Anteil von 85,1% der WfbM-Beschäftigten in Vollzeit und 14,9% in Teilzeit gearbeitet haben.<sup>238</sup> Als durchschnittliche Stundenzahl für eine Teilzeitbeschäftigung werden im Folgenden 3,5 Stunden pro Tag reine Arbeitszeit ohne Erholungs- und Maßnahmezeiten zugrunde gelegt, dies entspricht 17,5 Stunden pro Woche. Unter diesen Voraussetzungen ergeben sich bei einem Bruttostundenlohn von 9,19 Euro die folgenden monatlichen Brutto- und Nettoverdienste (Tabelle 17):

<sup>234</sup> Zweite Mindestlohnanpassungsverordnung vom 13. November 2018 (BGBl. I S. 1876), abgerufen über <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/mindestlohngesetz.html>.

<sup>235</sup> Dritte Mindestlohnanpassungsverordnung vom 9. November 2020 (BGBl. I S. 2356).

<sup>236</sup> Der Paritätische Gesamtverband (2014): Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekten und Zuverdienstprojekten, Berlin.

<sup>237</sup> BAG WfbM (2018): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten, Frankfurt, S. 3.

<sup>238</sup> Mantaj, C. et al. (2021): Kennzahlenvergleich Eingliederungshilfe 2021 – Berichtsjahr 2019, hrsg. von der BAGüS, Münster, S. 43.

**Tabelle 17: Alternative C: Mindestlohn**

Umfang der Beschäftigung		Vollzeit	Teilzeit
Arbeitsstunden pro Woche		32,5	17,5
Mindestlohn Euro pro Stunde		9,19	9,19
Bruttoverdienst pro Monat		1.299	699
Abzüge		270	139
Zu versteuerndes Einkommen*		1.115	600
Steuern	Lohnsteuer StKl I	8	0
	Solidaritätszuschlag	0	0
	Kirchensteuer	1	0
Sozialversicherung AN **	Rentenversicherung 9,3%	121	58
	Arbeitslosenversicherung 1,2%	16	7
	Krankenversicherung 7,75%	101	48
	Pflegevers. ohne Kind 1,775%	23	11
Nettoverdienst pro Monat		1.030	575

Quelle: BMAS 2021: Durchschn. WfbM-Entgelte und Angaben zum Mindestlohn; Berechnung des ISG

Anmerkung: \* Bruttoverdienst abzüglich der steuerfreien Anteile der Sozialversicherungsbeiträge

\*\* bei Teilzeitbeschäftigung unter Berücksichtigung des Übergangsbereichs

Die monatlichen Bruttoverdienste betragen unter Zugrundelegung der genannten Annahmen 1.299 Euro bei einer Vollzeit- und 699 Euro bei einer Teilzeitbeschäftigung. Der zu versteuernde Teil dieser Verdienste liegt bei einer Vollzeitbeschäftigung knapp oberhalb der Grenze des steuerfreien Existenzminimums, so dass hier nur geringfügige Steuern, bei einer Teilzeitbeschäftigung aber keine Steuern anfallen. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung entsprechen den im Jahr 2019 geltenden Werten, wobei beim Beitrag zur Pflegeversicherung davon ausgegangen wurde, dass die steuerpflichtige Person kein Kind hat. Das Einkommen bei Teilzeitbeschäftigung liegt im Übergangsbereich zwischen 450,01 und 1.299 Euro (gültig seit Juli 2019), daher sind hier die abgesenkten Sozialversicherungsbeiträge anzusetzen. Unter diesen Voraussetzungen führt der Mindestlohn zu einem Nettoverdienst von 1.030 Euro bei einer Vollzeit- und 575 Euro bei einer Teilzeitbeschäftigung.

### ***Prüfung eines Wohngeldanspruchs***

Diese Verdienste könnten durch Wohngeldansprüche erhöht werden. Legt man bei einer Prüfung des Wohngeldanspruchs die durchschnittlichen Wohnkosten des Jahres 2019 in Privathaushalten von 348 Euro (hier: von Grundsicherungsbeziehern, s.o. Tabelle 4) sowie die Mietenstufe 3 zugrunde, so ergeben sich Wohngeldansprüche in Höhe von 17 Euro bei der Vollzeit- bzw. von 242 Euro bei der Teilzeitbeschäftigung.<sup>239</sup> Dieser Wohngeldbetrag ist im Falle der Teilzeitbeschäftigung aber kleiner als der im folgenden Abschnitt geprüfte Grundsicherungsanspruch. Dies bedeutet, dass bei Teilzeitbeschäftigung kein Anspruch auf Wohngeld besteht, da dieses nur dann gezahlt würde, wenn eine Angewiesenheit auf Grundsicherung dadurch vermieden werden könnte.

<sup>239</sup> Wohngeldanspruch 2019 nach Wohngeldrechner unter [www.wohngeld.org](http://www.wohngeld.org) (bei Mietenstufe 3)

### ***Kombination mit Bezug von Grundsicherung***

Bei der Prüfung eines Anspruchs auf Leistungen der Grundsicherung sind vom Bruttoentgelt zunächst die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abzuziehen (§ 82 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SGB XII), was beim ausgewiesenen Nettoverdienst gegeben ist (Tabelle 18). Weiterhin sind Werbungskosten (nach § 82 Abs. 1 Nr. 4 SGB XII) abzusetzen, die hier in Höhe der pauschalen Aufwendungen für Arbeitsmittel (nach § 3 Abs. 4 und 5 VO zu § 82 SGB XII) berücksichtigt werden,<sup>240</sup> sowie der Absetzbetrag für Erwerbstätige nach § 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XII in Höhe von 30% des Erwerbseinkommens, höchstens jedoch 50% der Regelbedarfsstufe 1.<sup>241</sup> Das anzurechnende Einkommen liegt dann im Falle einer Vollzeitbeschäftigung um 3 Euro über der Grundsicherungsschwelle, so dass in diesem Fall kein Anspruch auf Grundsicherung besteht. Im Falle einer Teilzeitbeschäftigung liegt das anzurechnende Einkommen um 450 Euro unter der Grundsicherungsschwelle, so dass hier ein Anspruch auf Grundsicherung besteht. Das verfügbare Einkommen einschließlich der Grundsicherungsleistung beträgt dann 1.030 Euro bei einer Vollzeit- und 1.025 Euro bei einer Teilzeitbeschäftigung. Rechnet man das Wohngeld bei der Vollzeitbeschäftigung hinzu, erhöht sich das verfügbare Einkommen auf 1.047 Euro.

**Tabelle 18: Alternative C: Mindestlohn und Grundsicherung**

Prüfung Grundsicherungsanspruch		Vollzeit	Teilzeit
Verfügbares Einkommen		1.030	575
Absetzbeträge	nach § 82 Abs. 2 Nr. 4 SGB XII*	5	5
	nach § 82 Abs. 3 S. 1 SGB XII	212	210
anzurechnendes Einkommen		813	360
Bedarf Grundsicherung		810	810
abzügl. Anrechnungsbetrag		-3	450
Anspruch auf Grundsicherung		nein	ja
Verfügbares Einkommen		1.030	1.025

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte und Angaben zum Mindestlohn; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Berechnung des ISG

Anmerkung: \* Pauschale für Arbeitsmittel nach § 3 Abs. 4 und 5 VO zu § 82 SGB XII

Angesichts des erzielbaren Einkommensniveaus wird die Überlegung, den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nur anteilig zugrunde zu legen (s.o. Abschnitt 4.1), nicht weiterverfolgt, da ein nur anteiliger Mindestlohnbetrag zur Angewiesenheit auf ergänzende Grundsicherung führen würde.

### ***Zusammenfassung zu Alternative C***

Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in WfbM würde bei einer Vollzeitbeschäftigung mit 32,5 Stunden reiner Arbeitszeit zu einem Monatsverdienst von 1.299 Euro brutto bzw. 699 Euro brutto bei 17,5 Wochenstunden führen. Ergänzende Leistungen der Grundsicherung wären bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht erforderlich, sondern nur bei einer Teilzeitbeschäftigung. Eine Kombination mit einer Erwerbsminderungsrente wird bei dieser Variante

<sup>240</sup> Weitere Werbungskosten wie Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, Beiträge für Berufsverbände und doppelte Haushaltsführung bleiben hier unberücksichtigt.

<sup>241</sup> Für die Anwendung der besonderen Anrechnungsvorschriften für Beschäftigte in einer Werkstatt für behinderte Menschen nach § 82 Absatz 3 Satz 2 SGB IX gibt es bei Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns keine Begründung mehr.

nicht geprüft, da hier von einer Gleichbehandlung mit erwerbsfähigen Beschäftigten ausgegangen wird, für die der gleichzeitige Bezug einer Rente bei voller Erwerbsminderung in der Regel nicht vorgesehen ist.<sup>242</sup>

Das jährliche Gesamtvolumen der Entgelte würde einschließlich der ergänzenden Grundsicherungsleistung rd. 5,08 Mrd. Euro pro Jahr betragen. Stellt man diesen Betrag den Status Quo-Ausgaben von WfbM-Entgelten, Krankenversicherungs- und erhöhten Rentenbeiträgen, Grundsicherung und Erwerbsminderungsrenten gegenüber, so ergibt sich (bei mittlerer Variante des Grundsicherungsbezugs) eine Gesamtentlastung in Höhe von 4,95 Mrd. Euro pro Jahr. Die Nettozusatzbelastung läge somit bei 132 Mio. Euro pro Jahr (Tabelle 19).<sup>243</sup>

**Tabelle 19: Alternative C: Gesamtvolumen bei Einführung des Mindestlohns in WfbM**

Alternative C	Personen	Euro/ Monat	AG-Brutto/ Monat	Mio. Euro/ Jahr
Mindestlohn Vollzeit (85,1%)	237.626	1.299	1.556	4.436
ergänzende Grundsicherung	237.626	0		0
Mindestlohn Teilzeit (14,9%)	41.606	699	838	418
ergänzende Grundsicherung	41.606	450		225
Gesamtbelastung	279.232	1.516		5.079
abzüglich WfbM-Entgelt Status Quo	279.232	220		738
KV/PV- und erhöhter Rentenbeitrag	279.232	514		1.721
Leistungen der Grundsicherung	124.420	748		1.116
Erwerbsminderungsrenten	112.638	1.014		1.371
Gesamtentlastung	279.232	1.476		4.947
Nettozusatzbelastung	279.232	39		132

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte und Mindestlohn; Statistisches Bundesamt, Statistik der Grundsicherung; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

Dem volkswirtschaftlich zu zahlenden „Preis“ der Zusatzbelastung stünde der Inklusionsgewinn gegenüber, dass WfbM-Beschäftigte eine Gleichbehandlung mit den zu Mindestlohnkonditionen vergüteten Beschäftigten des allgemeinen Arbeitsmarktes erfahren würden. Demgegenüber hätte eine vollständige Angleichung an die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes ohne Beibehaltung des Rentenprivilegs aber auch Nachteile für die Beschäftigten:

- Aufgrund des Wegfalls des Rentenprivilegs würden geringere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung abgeführt, was im Alter einen geringeren Rentenanspruch zu Folge hätte.
- Einem Werkstattbeschäftigten mit Erwerbsminderungsrente und Werkstattentgelt steht ggf. monatlich mehr Geld zur Verfügung als bei Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns (abhängig von der wöchentlichen Arbeitszeit).
- Teilzeitbeschäftigte mit einer Erwerbsminderungsrente haben finanzielle Vorteile gegenüber der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns.

<sup>242</sup> Mögliche Kombinationen von Erwerbsminderungsrente und geringfügiger Beschäftigung bleiben hier außer Betracht.

<sup>243</sup> Bei Grundsicherungsbezug der Variante A mit 67.270 Beziehern läge die Zusatzbelastung bei 645 Mio. Euro, bei Variante C mit 166.594 Beziehern würde diese Alternative sogar zu einer Nettoentlastung von 247 Mio. Euro pro Jahr führen.



- Werkstattbeschäftigte, die vor Erreichen der Regelaltersgrenze aus gesundheitlichen Gründen aus der Werkstatt ausscheiden, hätten aufgrund des deutlich geringeren Rentenbeitrags möglicherweise einen nur geringen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente.

### 3.3.4 Alternativen im Überblick

Die Prüfung der in Abschnitt 3.1 vorgestellten Alternativvorschläge wurde zum einen im Hinblick auf das monatlich verfügbare Einkommen der Beschäftigten und zum anderen auf die jährlichen Gesamtkosten durchgeführt. Nicht berücksichtigt wurden Leistungen der Anleitung und der begleitenden Dienste am Arbeitsplatz (nach § 10 WVO), da angenommen wird, dass diese Leistungen unabhängig von der gewählten Entgeltvariante in gleicher Weise wie bisher erforderlich sind.

Die *Alternative A* einer Koppelung des steuerfinanzierten AFöG an das Ausbildungsgeld hätte für die WfbM-Beschäftigten nur eine geringfügige Verbesserung des verfügbaren Einkommens auf 1.016 Euro pro Monat (bzw. um 5%) zur Folge, wobei ein Grundsicherungsbezug nicht vermieden würde (Tabelle 20). Diese Lösung wäre mit Zusatzkosten in Höhe von 162 Mio. Euro pro Jahr verbunden.

**Tabelle 20: Alternativen A, B und C: Verfügbares Einkommen und Gesamtkosten<sup>244</sup>**

Alternative	verfügbares Einkommen Euro/ Monat	zusätzlich gegenüber Status Quo	Bedarf an ergänz. Grund- sicherung	Gesamt- kosten Mio. Euro/ Jahr	Zusatz- belastung
Alternative A: Erhöhung AFöG	1.016	5%	ja	900	162
Alternative B: Basisgeld	1.623	68%	nein	4.844	2.213
Alternative C: Mindestlohn VZ (einschl. Wohngeld)	1.047	8%	nein	4.436	
Alternative C: Mindestlohn TZ	1.025	6%	ja	643	132

Quelle: BMAS 2021: Durchschnittliche WfbM-Entgelte; Statistik der DRV: Rente 2019; Berechnung des ISG

Die *Alternative B*: Einführung eines Basisgelds, das zusätzlich zum WfbM-Entgelt (mit den Komponenten Grundbetrag und Steigerungsbetrag) gezahlt würde, hätte unter den hier betrachteten Alternativvorschlägen die stärkste Auswirkung auf das verfügbare Einkommen der Beschäftigten: Es würde um 68% auf 1.623 Euro pro Monat ansteigen. Die Zusatzbelastung fiel mit 2,21 Mrd. Euro pro Jahr aber auch am höchsten aus, unter anderem deshalb, weil dieser Vorschlag die erhöhten Rentenbeiträge beibehalten möchte.

Die *Alternative C*: Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns würde bei Vollzeittätigkeit zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens (einschließlich des Wohngelds) um 8% auf 1.047 Euro pro Monat und bei Teilzeitbeschäftigung um 6% auf 1.025 Euro pro Monat führen, in diesem Fall allerdings einschließlich ergänzender Grundsicherungsleistungen. Die Zusatzbelastung läge bei dieser Lösung in Höhe von 132 Mio. Euro mit dem Vorteil einer Gleichbehandlung der WfbM-Beschäftigten mit Beschäftigten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

<sup>244</sup> Ergebnisse bei Annahme der mittleren Variante des Grundsicherungsbezugs; zur Zahl der Beschäftigten mit Grundsicherungsbezug wird das Forschungsprojekt weiteren Aufschluss geben.



Ein weiterer Gesichtspunkt im Hinblick auf den Wechsel aus einer WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt ist, dass bei Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns keine Rechtfertigung für die Zahlung von Rentenbeiträgen auf der Grundlage von 80% der Bezugsgröße mehr besteht. Dies könnte die Entscheidung zu einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern. Die Abschaffung des Rentenprivilegs würde allerdings auch zu finanziellen Nachteilen führen.

Über die finanziellen Auswirkungen hinaus ist bei der Bewertung dieser Vorschläge zu berücksichtigen,

- dass Variante A die drei Grundkomponenten des derzeitigen Entgeltsystems (leicht verändert) beibehält,
- dass Variante B neben der entlohten Arbeit eine von Arbeit unabhängige steuerfinanzierte Transferkomponente enthält und
- dass Variante C eine Angleichung an die Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes impliziert.

Ein Zugewinn an Transparenz könnte bei Variante C darin gesehen werden, dass hier das Entgelt, wie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt üblich, in Form von Bruttoverdiensten bemessen wird, von denen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen werden. Variante A wäre dagegen dem derzeit diskutierten Vorwurf ausgesetzt, dass die drei schwer vermittelbaren „Sonderkomponenten“ des Entgelts beibehalten würden. Variante B erscheint zwar transparenter als das derzeitige Entgeltsystem, wäre aber mit einer starken „Fürsorge“-Komponente verbunden.

Die hier vorgestellten ersten Analysen sind vorläufig und stellen keine abschließenden Ergebnisse dar; mit diesen vorläufigen Befunden sind zudem auch keine politischen Bewertungen der drei bisher betrachteten Reformvorschläge verbunden. Im weiteren Verlauf wird die Analysemethodik und Modellberechnung noch weiter differenziert und verfeinert; von daher können sich die bisherigen Ergebnisse noch verändern. Außerdem können im Laufe des Forschungsprojektes weitere Reformvorschläge hinzukommen, die dann ebenfalls hinsichtlich ihrer finanziellen Implikationen zu prüfen sein werden. Dies können auch Vorschläge sein, die sich aus den Befragungen der Werkstattleitungen und der Beschäftigten ergeben.

## 4. Bundesweite Befragung von Werkstattleitungen

Die bundesweite Befragung von Werkstattleitungen wurde zum Zeitpunkt der Erstellung des 1. Zwischenberichts vorbereitet und im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte Oktober 2021 durchgeführt.<sup>245</sup> In diesem Abschnitt werden die methodischen Eckdaten dieser Befragung dargestellt und der Prozess der Fragebogenentwicklung zusammengefasst. Zum Schluss wird der Merkmalskatalog wiedergegeben, wie er in das Befragungsinstrument eingeflossen ist.

### 4.1 Methodische Eckdaten

Grundgesamtheit:	Leitungspersonal aller anerkannten WfbM in Deutschland
Brutto-Stichprobe:	keine Stichprobe – Einladung zur Beteiligung an alle anerkannten WfbM gemäß Werkstättenverzeichnis der Bundesagentur für Arbeit
Art der Erhebung:	schriftlicher Fragebogen mit standardisierten und offenen Fragen sowie Zahlenabfragen
Technische Umsetzung:	PDF-Formular und Upload-Portal
Einladung:	per Briefpost mit URL zum Fragebogen sowie URL und Passwort für das Upload-Portal, ergänzend per E-Mail
Befragungsstart:	14. Juli 2021
Rückmeldungsfrist:	8 Wochen nach Befragungsstart, verlängert bis 20.10.2021
Wiederholte Einladung:	per E-Mail Ende August und Ende September 2021

### 4.2 Fragebogenentwicklung

Die Befragung von Werkstattleitungen hatte gemäß Leistungsbeschreibung und Angebot mehrere übergeordnete Ziele zu verfolgen und eine Vielzahl von konkreten Forschungsfragen zu beantworten. Die ursprünglichen Ziele lassen sich wie folgt umreißen:

- statistische Fakten zu den Entgelten in WfbM ermitteln
- statistische Fakten zur wirtschaftlichen Lage der WfbM ermitteln
- Entgeltsysteme, Transparenz und Mitbestimmung innerhalb der WfbM erforschen
- erfolgreiches Wirtschaften erklären
- Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erforschen
- Einschätzungen von WfbM-Leitungen kennenlernen.

Bereits zu Beginn der Fragebogenentwicklung war absehbar, dass nicht alle Ziele und alle konkreten Forschungsfragen umfassend Eingang in die Befragung finden würden. Die Teilnahme an der Befragung wäre sonst deutlich zu zeitintensiv, was erwartbar viele potenzielle Teilnehmer\*innen abschrecken würde. Bei der Entwicklung des Fragebogens ist das Forschungsteam bewusst so vorgegangen, alle Ziele und alle konkreten Forschungsfragen zunächst einzubeziehen. Erst danach wurden Kürzungsvorschläge mit dem Auftraggeber und der Steuerungsgruppe erörtert. Dieser Weg wurde gewählt, da zu Beginn nicht sicher absehbar war, welche Merkmale in einfach zu beantwortende Fragen operationalisiert werden konnten und welche Merkmale nicht.

<sup>245</sup> Eine ergänzende Befragung von anderen Leistungsanbietern ist vorgesehen.

Im Oktober 2020 wurde zunächst ein Katalog der zu erhebenden Merkmale zusammengestellt und mit dem Auftraggeber erörtert. Danach wurden konkrete Operationalisierungen entwickelt und schrittweise präzisiert und verbessert. Anfang 2021 wurden mit dem Auftraggeber erste Kürzungsvorschläge besprochen, die sich daraus ergaben, dass für bestimmte Merkmale keine sinnvolle Operationalisierung für eine quantitative Befragung entwickelt werden konnten. Im März 2021 wurden vier ausführliche Vorgespräche zum Fragebogenentwurf mit einigen WfbM-Leitungen durchgeführt und ausgewertet. Nach einer erneuten Überarbeitung des Entwurfs wurde der Fragebogen dann am 14.4.2021 der Steuerungsgruppe übersandt.

Der Steuerungsgruppe wurde als größter Kürzungsvorschlag nahegelegt, das Teilziel der Erforschung des wirtschaftlichen Erfolgs von WfbM in die qualitativen Fallstudien zu verschieben und explorativ statt hypothesentestend zu behandeln. Es hatte sich herauskristallisiert, dass eine systematische Bearbeitung dieser sehr umfangreichen Zielsetzung mit den Mitteln einer standardisierten Befragung sehr viele Fragen im Fragebogen erfordern würde und gleichzeitig wenig erfolgversprechend wäre. Es gibt viele Thesen dazu, was den wirtschaftlichen Erfolg von WfbM begünstigen kann. Gleichzeitig kann kaum auf bestehende Forschung zurückgegriffen werden. Der Fragebogen wurde deshalb bzgl. dieses Teilziels im Prozess auf „Eckdaten zur Wirtschaftsweise der WfbM“ gekürzt, die dazu genutzt werden sollen, eine gezielte Auswahl für die vertiefenden Fallstudien treffen zu können. Im Rahmen dieser qualitativen Fallstudien, die im Anschluss an die schriftliche Befragung vorgesehen sind, lassen sich Fragen des wirtschaftlichen Erfolgs angemessener bearbeiten.

Der Steuerungsgruppe wurde auch vorgeschlagen, das Thema der Transparenz des Entgeltsystems für die Beschäftigten nicht in der Befragung von WfbM-Leitungen zu behandeln, sondern stattdessen hierzu ausschließlich die Betroffenen selbst zu befragen. Auch hier wurde ein Kürzungspotenzial mit nur geringem Informationsverlust gesehen, da die Befragung der Betroffenen zu diesem Thema ohnehin vorgesehen war und als authentischer eingestuft wurde.

Das Forschungsteam begrenzte weiterhin die Zielsetzung bzgl. der Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt darauf, Eckdaten zum Vermittlungserfolg zu erfassen sowie Einschätzungen der WfbM-Leitungen zum Zusammenwirken von Entgeltsystem und Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Insbesondere diese Einschätzungen zum Zusammenwirken sollen bei der Entwicklung und Bewertung von Veränderungs- oder Neugestaltungsvorschlägen für das Entgeltsystem im Blick behalten werden, sodass möglichst Barrieren oder Fehlanreize, die einem Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegenstehen, vermieden werden können.

Die Mitglieder der Steuerungsgruppe übermittelten dem ISG zahlreiche Ergänzungs- und Änderungsvorschläge, von denen jene mit der größten Tragweite am 28.4.2021 in einer gemeinsamen virtuellen Sitzung diskutiert wurden. Im Anschluss wurde der Fragebogen umfassend überarbeitet und am 08.06.2021 der Steuerungsgruppe noch einmal im Umlaufverfahren zur Durchsicht vorgelegt. Auch hier wurden noch einmal Kürzungsvorschläge unterbreitet. Parallel zu diesem Umlaufverfahren wurden fünf intensive Pretests mit WfbM-Leitungen durchgeführt. Der Fragebogen wurde auf Basis der Hinweise aus der Steuerungsgruppe und auf Basis der Pretests noch einmal überarbeitet und mit dem Auftraggeber final abgestimmt. Nach der Finalisierung des Fragebogens erfolgte der Start der Befragung im Juli 2021.

### 4.3 Merkmalskatalog

Nachfolgend wird der Merkmalskatalog auf dem Stand wiedergegeben, wie er der Steuerungsgruppe im Umlaufverfahren am 08.06.2021 vorgelegt wurde (Version 13).

A: Eckdaten zur WfbM	1	Anzahl Beschäftigte / Teilnehmende Jan 2020
	2	Rechtsform
	3	übergeordnete Organisation (ja/nein) & Rechtsform dieser
	4	Gemeinnützigkeit
	5	Mitgliedschaft in Verbänden
	6	spezifische Ausrichtung der WfbM
B: Entgelte für die Beschäftigten im Arbeitsbereich	7	Durchschnittsentgelte insg. 2015 und 2019
	8	Vollzeit-Stunden
	9	Beschäftigte nach Arbeitszeitgruppen
	10	Entgeltfestlegung bei Teilzeitbeschäftigung
	11	Entgeltverteilung Jan 2020 (alle, darunter: Vollzeit)
	12	Durchschnittsentgelte (nach Geschlecht)
	13	Durchschnittsentgelte (intern vs. ausgelagert)
	14	strukturelle Veränderung der Entgelte 2020/21 (ja/nein, wegen Pandemie?)
	15	strukturelle Kürzung der Steigerungsbeträge wegen Erhöhung Grundbetrag 2020/21 (ja/nein)
B: Entgeltsystem für die Beschäftigten im Arbeitsbereich	16	Steigerungsbeträge: Auszahlung nach 2015?
	17	Verteilung von Steigerungsbeträgen: Kriterien und Prinzipien
	18	Verteilung von Steigerungsbeträgen: Zeitpunkt der Einführung und der letzten Anpassung des aktuellen Systems
	19	Verteilung von Steigerungsbeträgen: Turnus bei der Überprüfung des Systems
	20	Verteilung von Steigerungsbeträgen: Turnus bei der individuellen Eingruppierung
	21	Verteilung von Steigerungsbeträgen: Einschätzung zum Einfluss verschiedener Gruppen auf das aktuelle System
	22	Einschätzung: Vor-/Nachteile von Koppelung Grundbetrag an Ausbildungsentgelt, Arbeitsförderungsgeld, Steigerungsbetrag, Erwirtschaftung der Entgelte durch WfbM
	23	Einschätzung: Entgeltsystem verändern / neugestalten?
C: Wirtschaftliche Lage der WfbM	24	Kostensätze Arbeitsbereich: 2015 und 2019
	25	Kostensätze Arbeitsbereich: Unterschiede zwischen Trägern
	26	Kostensätze EV/BBB: 2015 und 2019
	27	Kostensätze EV/BBB: Unterschiede zwischen Trägern
	28	Umsatzerlöse: 2015 und 2019
	29	Arbeitsergebnis: 2015 und 2019
	30	Rücklage Ertragsschwankungen: 2015 und 2019
	31	Rücklage Ertragsschwankungen: Einschätzung 2021
	32	Rücklage Ersatz-/Modernisierung: 2015 und 2019
D: Angaben zu Teilnehmenden und Beschäftigten	33	Teilnehmende & Beschäftigte im Jan 2020 nach Alter
	34	Beschäftigte im Arbeitsbereich 2015
	35	ausgelagerter Arbeitsplätze Arbeitsbereich im Jan 2020 (Anzahl: insg., Einzel/Gruppe, öffentl./priv.)
	36	Formen der Hauptbeeinträchtigung Dez 2019 (Anzahl: EV/BBB, Arbeitsbereich)
	37	Mehrfachbeeinträchtigung (Anteil: EV/BBB, Arbeitsbereich)

	38	Pflegerische Leistung (Anteil: EV/BBB, Arbeitsbereich)
	39	Personen nach §219(3) SGB IX
	40	Wohnformen der Beschäftigten Jan 2020 (Anzahl)
	41	weitere Einkommen der Beschäftigten Jan 2020 (Anzahl)
E: Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt	42	Übergänge 2015 und 2019 (Anzahl insg.)
	43	Übergänge 2019 (Anzahl: wohin?)
	44	Übergänge 2019 (Anzahl: Begleitung durch wen?)
	45	Übergänge 2019 (Anzahl: Rückkehrer?)
	46	Einschätzung: Anreizwirkung Lohnabstand, EM-Rente und weitere Aspekte
	47	Einschätzung: Wie sollten Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtert werden?
F: Eckdaten zur Wirtschaftsweise	48	dauerhafte Aufträge (Umsatzanteil, Anzahl Auftraggeber, Umsatzanteil größter Auftraggeber)
	49	Geschäftsfelder mit höchsten Erträgen in 2019
	50	neue Geschäftsfelder seit 2010 (Anzahl)
	51	aufgegebene Geschäftsfelder seit 2010 (Anzahl)

## 5. Befragung von Werkstattbeschäftigten

Ein wichtiger Bestandteil des Forschungsvorhabens besteht auch darin, die Perspektiven der Werkstattbeschäftigten auf ihre Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen zu erschließen. Dafür wird eine standardisierte Befragung bei WfbM-Beschäftigten im Arbeitsbereich (angezielt ca. 1.800 Interviews) und WfbM-Teilnehmenden im Eingangsverfahren/Berufsbildungsbereich (EV/BBB) (angezielt ca. 600 Interviews) durchgeführt. Inhaltlich geht es um

- Aussagen der WfbM-Beschäftigten zu ihrer aktuellen Arbeits- und Entlohnungssituation,
- Wünsche und Vorstellungen der WfbM-Beschäftigten zu veränderten Entlohnungskonditionen und zu alternativen Beschäftigungsformen (allgemeiner Arbeitsmarkt oder andere Formen) sowie
- darum, ob und welche alternativen Beschäftigungsformen persönlich als realistisch und realisierbar erachtet werden.

Darüber hinaus beinhaltet der Forschungsauftrag, u.a. auch Angehörige und gesetzliche Betreuer/innen zur Thematik zu befragen.<sup>246</sup> Da diese Personengruppe die Werkstattbeschäftigten teilweise beim Ausfüllen des Fragebogens unterstützen wird, wird für Angehörige und Betreuer/innen an den Fragebogen für Werkstattbeschäftigte ein Zusatzmodul angehängt. In diesem Zusatzmodul erhalten sodann Angehörige und Betreuer/innen ihrerseits die Möglichkeit, sich aus ihrer Perspektive zur WfbM-Entgeltsituation und möglicher Alternativen zur Werkstattbeschäftigung zu äußern.

Die Vorbereitungsarbeiten für diese Befragung(en) beinhaltet in der ersten Jahreshälfte 2021 zum einen die Vorbereitung der Stichprobenbasis und die dafür erforderlichen datenschutzrechtlichen Klärungen und Antragstellungen, zum anderen die Fragebogenentwicklung. Nachfolgend werden diese Arbeiten kurz zusammengefasst.

### 5.1 Stichprobenkonzept und Datenbeantragung

Die Grundgesamtheit der Erhebung besteht aus den Menschen mit Behinderungen, die gemäß §§ 56-58 SGB IX Leistungen in Werkstätten für behinderte Menschen erhalten.

Leistungsträger für den **Arbeitsbereich der Werkstätten** sind – von den Trägern der Unfallversicherung, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe abgesehen – die überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe, mit Ausnahme der Regionen, in denen die Trägerschaft kommunalisiert ist. Für den Arbeitsbereich sind je nach Landesrecht unterschiedliche Träger zuständig. Bei Zuständigkeit von überörtlichen Trägern der Sozialhilfe wird bei diesen eine Stichprobe von Werkstattbeschäftigten beantragt. Im Falle einer Zuständigkeit von örtlichen Trägern führt der Weg über eine Anforderung von Stichproben bei den Kreisen bzw. kreisfreien Städten. infas und ISG haben die datenschutzrechtliche Genehmigung von Stichproben von Werkstattbeschäftigten im Arbeitsbereich bei den Bundesländern als oberste Aufsichtsbehörden der zuständigen Träger gemäß §75 SGB X im Januar 2021 beantragt. Zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung (Stand 30.6.2021) liegen von 13 Bundesländern Genehmigungen vor, 2 weitere sind angekündigt.

<sup>246</sup> Darüber hinaus sind auch Erhebungen bei ehemaligen Werkstattbeschäftigten sowie bei Werkstatträtern und Frauenbeauftragten vorgesehen, deren genaue Vorbereitung und Durchführung zu einem etwas späteren Zeitpunkt erfolgt.

Im **Eingangs- und Berufsbildungsbereich der Werkstätten** ist die Bundesagentur für Arbeit der Leistungsträger für knapp drei Viertel der Teilnehmenden, zu einem Viertel ist es die Rentenversicherung und zu einem kleinen Anteil auch die Unfallversicherung sowie die Träger der Kriegsopferfürsorge. Daher wurde entschieden, Stichproben aus den Datenbeständen der BA und der Deutschen Rentenversicherung Bund zu beantragen. Hierfür wurde Anfang Februar 2021 jeweils ein separater Antrag nach §75 SGB X bei der BA gestellt und ein separater Antrag nach §75 SGB X bei der DRV Bund. Beide Anträge befinden sich nach zwischenzeitlichen Rückkopplungs- und Überarbeitungsschleifen noch im Genehmigungsverfahren (Stand 30.6.2021).

Die weitere Generierung der Stichprobe im Arbeitsbereich erfolgt zweistufig. Auf der ersten Stufe wurde eine zufällige Auswahl von 75 Kreisen und kreisfreien Städten gezogen, die jeweils ihre Bundesländer repräsentieren. In der zweiten Auswahlstufe wird für diese regionale Auswahl jeweils eine Stichprobe von Werkstattbeschäftigten beim zuständigen Träger gezogen.<sup>247</sup> Infas hat im Mai 2021 damit begonnen, die Träger mit vorliegender Ländergenehmigung postalisch zu kontaktieren und um ihre Mitwirkung bei der Stichprobenziehung zu bitten. Für einzelne Träger liegen bereits Stichproben vor, der Prozess für die Stichprobengenerierung läuft für die anderen Träger weiter.

## 5.2 Fragebogenentwicklung

In Korrespondenz zu den Zielen der Befragung wurde der Fragebogen für die Werkstattbeschäftigten mit folgenden Erhebungsdimensionen aufgesetzt:

1. Aktuelle Arbeits- und Entlohnungssituation
  - Angaben zur eigenen Werkstattbeschäftigung
  - Kenntnisstand zum aktuellen Entgeltsystem
  - Angaben zum eigenen Entgelt
2. Wünsche und Vorstellungen zu Entlohnungskonditionen
  - Wünsche zur Entlohnung
  - Bewertung von Ideen zur Entlohnung
3. Einschätzung zu alternativen Beschäftigungsformen
  - Erfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt
  - Berufliche Wünsche und Perspektiven
4. Soziodemografische Angaben

Für das Zusatzmodul für Angehörige, Betreuungspersonen und Vertraute wurden folgende Fragedimensionen konzipiert:

- Informiertheit zur Arbeit in der WfbM allgemein
- Informiertheit zum WfbM-Entgeltsystem allgemein
- Informiertheit zum Entgelt der unterstützten Person
- Detailkenntnisse zum WfbM-Entgeltsystem
- Einschätzung der Transparenz des Entgeltsystems
- Einschätzungen zu Reformoptionen des Entgeltsystems
- Einschätzung zu Übergangspotentialen der WfbM-Beschäftigten auf Arbeitsmarkt
- Einschätzung zu Beratungs- und Unterstützungsbedarfen von WfbM-Beschäftigten mit Arbeitsmarktpotential
- Einschätzung wichtigster Erfolgsfaktor für gelingende Arbeitsmarktübergänge
- Einschätzung Hindernisgründe für Arbeitsmarktübergänge.

<sup>247</sup> Bei überregionalen Trägern kann dieser ggf. für mehrere Kreise/ kreisfreie Städte die Stichproben abdecken.

Die konkrete Ausarbeitung des ersten Fragebogenentwurfs an die Werkstattbeschäftigten umfasste dabei 45 inhaltsbezogene Fragen, plus 10 soziodemografische Fragen; der Fragebogen für Angehörige und Betreuungspersonen zunächst 15 Fragen. Von Beginn an wurde das Ziel verfolgt, einen integrierten Fragebogen zu erstellen, der gleichermaßen Beschäftigte im Arbeitsbereich und Teilnehmende im EV/BBB adressiert, zugleich aber möglichst auf Filterführungen im Papierinstrument zu verzichten. Zwischen März und Mai 2021 wurde das Erhebungsinstrument unter Federführung von infas sowie unter Mitwirkung von ISG, Herrn Prof. Pracht und Herrn Prof. Welti mehrfach überarbeitet und weiterentwickelt. Dabei standen für die Fragebogenentwicklung drei Punkte im Zentrum:

- Adäquate Abdeckung aller relevanten Erhebungsdimensionen,
- Einhegung der Länge des Fragebogens auf ein zumutbares Maß,
- Gut verständliche Fragengestaltung ungeachtet der schwierigen Thematik.

Die erste und zweite Gestaltungsleitlinie standen dabei von Beginn an im Zielkonflikt. Das Streichen und Kürzen von Fragen erwies sich im gesamten Entwicklungszeitraum als eine schwierige Aufgabe. Die Steuerungsgruppe gab zahlreiche konstruktive Hinweise und Anregungen zur Optimierung und Verbesserung des Fragebogens, die auch in die Überarbeitung des Instruments einfließen. Bei der finalen Überarbeitung für die Pretestfassung des Instruments wurde versucht, alle Anregungen bestmöglich zu verarbeiten und auszutarieren.

### 5.3 Fragenkatalog

Nachfolgend werden die vorläufigen Fragedimensionen nach Überarbeitung des Fragebogens wiedergegeben.

	PAPI-Nr.	Variablenname
Arbeit und Lohn	1	Beschäftigung aktuelle Werkstatt
	2	Werkstattbereich
	2	Arbeitsplatz WfbM
	3	Konkreter Arbeitsbereich
	4	Arbeitszeit Wochenstunden
	5	Zufriedenheit mit der Arbeit
	6	Entgelt AB vs. EV/BBB
	6A	Höhe Entgelt AB
	6B	Höhe Entgelt AB2
	6A	Entgelt EV/BBB
	6B	Höhe Entgelt EV/BBB
	7	Angemessenheit Entgelt
	8	Kenntnis Entgelt-Komponenten 1
	9	Kenntnis Grundbetrag 1
	10	Kenntnis Steigerungsbetrag 1
	11	Kenntnis Arbeitsförderungsgeld 1
	12	Sonstige erhaltene Leistungen



	13	Arbeitsplatzbezogene Veränderungswünsche
	14	Veränderungswünsche Entlohnung
	15	Veränderungsoptionen offen
	16	Schwierigkeit Arbeit
	17	Angemessenheit Arbeit
	18	Schwierigkeit Arbeit Steigerung
Arbeit außerhalb der Werkstatt	19	Frühere reguläre Beschäftigung
	20	Ausbildungswunsch
	21	Übergangswunsch
	22	Wünsche Tätigkeiten
	23	Wünsche Arbeitsplätze
	24	Wünsche alternative Beschäftigungsformen 1
	25	Berufliches Potenzial 2
	26	Wünsche unterstützende Maßnahmen
	27	Vorbereitung für allgemeinen Arbeitsmarkt
	28	Hinderungsgründe Wechsel
Angaben zur Person	29	Geschlecht
	30	Alter
	31	Form der Behinderung/Beeinträchtigung
	32	Form der Behinderung/Beeinträchtigung_2
	33	Dauer der Behinderung/Beeinträchtigung
	34	Pflegegrad nach Pflegeversicherung
	34	Aktueller Pflegegrad
	35	Wohnen – Wohnform
	36	Höchster allgemeinbildender Schulabschluss
	37	Ausbildungsabschluss vorhanden
	37	Höchster Ausbildungsabschluss
	38	Fragen alleine oder mit Hilfe beantwortet

Das Fragemodul für Angehörige, Betreuungspersonen und Vertraute wurde im Vergleich zur Ursprungsversion um drei Fragen gekürzt.

	PAPI-Nr.	Variablenname
Fragemodul für Angehörige, Betreuungs- personen und Vertraute	B1	Stellung zur ZP
	B2	Informiertheit zur WfbM-Arbeit 1
	B3	Informiertheit Entgelt 2
	B4	Kenntnis Entgelt-Komponenten
	B5	Veränderungswünsche Entlohnung
	B6	Veränderungsoptionen offen
	B7	Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktübergänge
	B8	Vorbereitung für allgemeinen Arbeitsmarkt 3
	B9	Unterstützungsmaßnahmen für allgemeinen Arbeitsmarkt
	B10	Unterstützung/Unterstützer für allgemeinen Arbeitsmarkt
	B11	Wichtigster Erfolgsfaktor für Übergänge
	B12	Hindernisse für Übergänge Arbeitsmarkt

In einem weiteren Arbeitsschritt wurde in Abstimmung mit dem BMAS der Fragebogen für Werkstattbeschäftigte aufgrund seines Umfangs für die geplante Version in Leichter Sprache in der KW 25 (2021) um insgesamt 14 Fragen gekürzt, bei drei weiteren Fragen wurde die Anzahl der Antwortitems gekürzt bzw. vereinfacht. Der Fragebogen in Alltagssprache und die vorgenommenen Kürzungen für die Leichte-Sprache-Version wurde im Juni 2021 nochmals der Steuerungsgruppe zur Kenntnisnahme vorgelegt.

## 5.4 Eckpunkte der Felddurchführung

Im September 2021 wurde ein Pretest mit Werkstattbeschäftigten über Direktkontakt mit ausgesuchten Werkstätten durchgeführt. In einer Werkstatt fand der Pretest vor Ort in der WfbM statt, wobei die infas-Projektleitung als Ansprechpersonen für Rückfragen zur Verfügung stand; bei drei weiteren Werkstätten lief der Pretest schriftlich-postalisch. Der Rücklauf von insgesamt rund 60 Fragebögen entfällt dabei zu knapp zwei Dritteln auf die Alltagssprache-Version, zu einem Drittel auf die Leichte Sprache. An dem Pretest beteiligten sich Männer und Frauen unterschiedlichen Alters mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Beeinträchtigungen und Behinderungen. Aus dem Pretest konnten daher wichtige Hinweise für die Konzipierung der Hauptstudie gewonnen werden.

Der Pretest bestätigte grundsätzlich die Verständlichkeit und Eignung des Fragebogens für die gewünschten Ziele. Bei den beteiligten Zielpersonen wie auch den vier eingebundenen Werkstätten zeigte sich insgesamt viel Zustimmung für die Befragung. Das bedeutet, der Fragebogen wurde gut angenommen und ausgefüllt, obwohl der Fragebogen auch schwierige Fragen enthält, die erwartungsgemäß nicht von allen leicht beantwortet werden konnten und auch teilweise Unterstützungsbedarfe bei einzelnen Fragen feststellbar waren. Die benötigte Ausfülldauer betrug bei den meisten Mitwirkenden bei dem Vor-Ort-Termin zwischen 30 und 60 Minuten, nur in sehr wenigen Fällen mehr als 1,5 Stunden (der Fragebogen wurde dann zu einem späteren Zeitpunkt beendet).

In der Gesamtschau der Auswertungen der Ergebnisse und Rückmeldungen ergaben sich daher nur wenige Anpassungsbedarfe für den Fragebogen der Haupterhebung.<sup>248</sup> Auf dieser Basis wird ab Oktober 2021 auch die Online-Variante (CAWI) des Fragebogens programmiert. Der Start der Hauptstudie ist für den Spätherbst 2021 vorgesehen. Die Hauptstudie wird dann als Papier- (PAPI) und Onlinebefragung als den Startmethoden umgesetzt, auch telefonische Interviews (CATI) sind möglich, weitere Optionen sind auf Anfrage zu klären.

<sup>248</sup> Diese Anpassungen des Fragebogens betreffen die Streichung von vier Fragen sowie die punktuelle Anpassung bzw. Ergänzung einzelner Frage- und Itemtexte sowie die Aufnahme einer kurzen neuen Frage.

## 6. Stand der Bearbeitung und Ausblick

Im ersten Jahr der Projektbearbeitung wurden Diskurse auf vier Ebenen etabliert:

- Das Konsortium der beauftragten Wissenschaftler\*innen und Institute verständigte sich über das Studiendesign und beriet in regelmäßigen Besprechungen über einzelne Schritte der Umsetzung.
- Mit dem Auftraggeber wurde in regelmäßigen Besprechungen das Feinkonzept der Studie abgestimmt und Details der Umsetzung geklärt, die Einbeziehung der Steuerungsgruppe erörtert, die Vorbereitung der Befragungen sowie die Strukturen der Berichtslegung besprochen.
- Mit einer Steuerungsgruppe wurden das Vorgehen in den einzelnen Arbeitsschritten und erste Ergebnisse diskutiert.
- Der interessierten Öffentlichkeit wurde das Untersuchungsdesign und erste Ergebnisse in mehreren Veranstaltungen präsentiert: Im Rahmen des 4. Arbeitspakets wurden die Konzeption und der Bearbeitungsstand des Projekts auf den Inklusionstagen 2021 vorgestellt. Weiterhin wurde das Projekt auf einer Tagung des DRK im März 2021 und auf der „Ersten Europäischen Entlohnungskonferenz“ vorgestellt, die die LAG WfbM Saarland im September 2021 in Saarbrücken durchführte.

Zu Beginn des Projektes wurde ein Feinkonzept der Untersuchung erstellt und auf den unterschiedlichen Ebenen diskutiert. Bis zur Jahresmitte 2021 wurden die Arbeitspakete 1.1: Anforderungen der UN-BRK und 1.2: Aktueller Forschungsstand und finanzieller Status Quo bearbeitet sowie die Arbeitspakete 2.1 und 2.2 mit den darin vorgesehenen Befragungen von Werkstattleitungen und Werkstattbeschäftigten vorbereitet. Die Befragung der Werkstattleitungen wurde im Zeitraum von Mitte Juli bis Mitte Oktober 2021 durchgeführt.

### ***Einbindung der Steuerungsgruppe***

Das BMAS hat eine Steuerungsgruppe einberufen, in der die Leistungsträger und Leistungserbringer, die Verbände von Menschen mit Behinderungen (insbesondere die Werkstattträger), die Länder sowie die BAG WfbM vertreten sind. Im Rahmen der ersten Sitzung der Steuerungsgruppe, die am 18.09.2020 als Videokonferenz mit 23 Teilnehmenden stattfand, wurden das Konzept und die ersten methodischen Schritte vorgestellt. In weiteren virtuellen Sitzungen in der ersten Jahreshälfte 2021 wurden mit der Steuerungsgruppe die Fragebogenentwürfe zu den beiden in AP 2.1 und 2.2 geplanten Befragungen besprochen; die Entwurfsfassungen der Instrumente waren den Mitgliedern vorher zugeleitet worden mit der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme. Im September 2021 wurde der vorliegende erste Zwischenbericht mit der Steuerungsgruppe diskutiert.

### ***Bearbeitungsstand von AP 1.1: Anforderungen der UN-BRK***

Im ersten Untersuchungsschritt wurden die rechtlichen Anforderungen an eine Reform des Entgeltsystems und eine Stärkung der Inklusion ausgewertet, die sich aus Artikel 26 und 27 UN-BRK selbst, aber auch aus der daran anschließenden Diskussion des UN-Fachausschusses, des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) und der Verbände in Deutschland ergeben haben. Neben einer Auswertung der deutschen und internationalen Fachliteratur wurde auch die Rechtsprechung zu den dadurch aufgeworfenen Fragen recherchiert, systematisch ausgewertet und auf ihre Folgen für eine Reform des Entgeltsystems hin geprüft. Grundlegende Teile dieser Untersuchung wurden im Juni 2021 von Prof. Dr. Felix Welti und Clarissa von Drygalski vorgelegt (siehe Abschnitt 2).

### ***Bearbeitungsstand von AP 1.2: Aktueller Forschungsstand und finanzieller Status Quo***

In der Literaturrecherche wurde zwischen grundlegenden Beiträgen, die zur Problembeschreibung herangezogen werden können, Fachstudien mit einer spezifischen Fragestellung und einzelnen Positionspapieren unterschieden. Die derzeitige finanzielle Situation der WfbM-Beschäftigten wurde untersucht und die finanziellen Folgen der meistdiskutierten Veränderungsvorschläge abgeschätzt (siehe Abschnitt 3).

### ***Bearbeitungsstand von AP 2.1: Analyse betriebswirtschaftlicher Aspekte***

In AP 2.1 ist eine differenzierte Bestandserhebung der Situation der WfbM insbesondere in betriebswirtschaftlicher Perspektive vorgesehen. Methodisch wird dies in Form einer bundesweit flächendeckenden Online-Befragung aller Werkstattleitungen (Hauptwerkstätten) durchgeführt. Der Stand der Bearbeitung wird in Abschnitt 4 dargestellt.

### ***Bearbeitungsstand von AP 2.2: Sicht der Menschen mit Behinderungen und anderer Beteiligter***

Um konkrete Reformbedarfe des WfbM-Entgeltsystems und des Übergangssystems abschätzen und Alternativen entwickeln zu können, sind die Perspektiven der Werkstattbeschäftigten auf ihre Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen unverzichtbar. Dabei geht es

- zum einen um die Einschätzung der WfbM-Beschäftigten zu ihrer aktuellen Arbeits- und Entlohnungssituation,
- zum zweiten um ihre Wünsche und Vorstellungen mit Blick auf veränderte Entlohnungskonditionen ebenso wie auf alternative Beschäftigungsformen (allgemeiner Arbeitsmarkt ebenso wie andere Formen) und
- zum dritten darum, ob und welche alternativen Beschäftigungsformen persönlich als realistisch und realisierbar erachtet werden.

Der Stand der Bearbeitung dieser Befragung wird in Abschnitt 5 berichtet.

### ***Weitere Arbeitsschritte***

Nach Vorlage des ersten Zwischenberichts sind die folgenden Arbeitsschritte geplant:

- Die von den *Werkstattleitungen* ausgefüllten Fragebögen werden ausgewertet.
- Im Anschluss daran werden auch *andere Leistungsanbieter* befragt, wobei das gleiche Befragungsinstrument eingesetzt wird, sofern sich nicht sachlich begründete Besonderheiten ergeben.
- Das Instrument zur Befragung der *Werkstattbeschäftigten* wurde ebenfalls mit der Steuerungsgruppe diskutiert und einem Pretest unterzogen, dessen Ergebnisse in eine Überarbeitung des Instruments eingeflossen sind. Die (wenigen) Anpassungen des Fragebogens betreffen beide Varianten in Alltagssprache und in Leichter Sprache. Die Vorbereitung der Haupterhebung umfasst überdies die Programmierung der Online-Variante des Fragebogens (CAWI). Die Haupterhebung beginnt im Spätherbst 2021. Befragt werden sowohl Beschäftigte im Arbeitsbereich als auch Teilnehmende im EV/BBB.

- Weiterhin werden mit den Werkstatträten und Frauenbeauftragten *besondere Teilgruppen* von Beschäftigten befragt. Pro Hauptwerkstatt sollte jeweils ein Fragebogen durch den Werkstattrat und ein Fragebogen durch die Frauenbeauftragten beantwortet werden. Als weitere Zielgruppe werden zudem ehemalige Werkstattbeschäftigte befragt, die auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gewechselt sind und vor diesem Hintergrund über ihre Motive und Erfahrungen mit diesem Wechsel berichten können. Diese Befragungen finden im Jahr 2022 statt.
- Auf der Grundlage der Ergebnisse der Befragung der Werkstattleitungen werden acht WfbM ausgewählt, mit denen anschließend eine qualitative *Vertiefungsstudie* durchgeführt werden soll. Dabei sollen erfolgreiche WfbM, die überdurchschnittliche Entgelte zahlen, miteinander verglichen werden. Davon sollen jeweils vier aus wirtschaftlich starken und vier aus wirtschaftlich schwachen Regionen einbezogen werden. Im zweiten Halbjahr 2021 werden diese WfbM kriteriengeleitet ausgewählt und kontaktiert, um ihre Mitwirkungsbereitschaft zu klären. Parallel dazu werden die Leitfäden für die je Fallstudie vorgesehenen Interviews mit Trägern, Betriebsleitungen, Werkstatträten und Auftraggebern/ Kooperationspartnern erstellt. Die Durchführung der Fallstudien ist im Laufe des Jahres 2022 geplant.
- Die *Rechtsexpertise* wird mit dem Fokus auf der Rechtslage nach deutschem Recht fortgeführt und fertiggestellt.
- Die *Literaturrecherche und -auswertung* wird im weiteren Projektverlauf fortgeführt, um die Untersuchung stets auf dem Stand der aktuellen Diskussion halten zu können.

Die ursprüngliche Zeitplanung hat sich an einigen Stellen verschoben. Zum einen wurden die Inklusionstage und die in diesem Rahmen geplante Vorstellung des Forschungsprojekts von Dezember 2020 auf Mai 2021 verschoben. Zum anderen hatte die intensive und über mehrere Runden durchgeführte Einbeziehung der Steuerungsgruppe in die Instrumentenentwicklung zur Folge, dass sich der Beginn der Feldphasen verzögert hat. Diese zeitliche Verschiebung wurde aber im Interesse gut abgestimmter Instrumente in Kauf genommen. Zurzeit ist davon auszugehen, dass diese Verschiebungen im weiteren Projektverlauf wieder ausgeglichen werden können und somit der Projektabschluss unverändert bleibt.

## Literaturverzeichnis

- Academic Network of European Disability Experts (ANED), Mainstreaming disability rights in the European Pillar of Social Rights – a compendium 02/2018.
- Aichele, Valentin, Behinderung und Menschenrechte - Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, APuZ 23/2010, S. 13–19.
- Althoff, Nina, Die Verschränkung von nationalem, europäischem und internationalem Recht im arbeitsrechtlichen Mandat, AuR 2013, S. 384–388.
- Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, dreizehnte Tagung, 25. März-17. April 2015.
- BAG WfbM (2018): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten, [www.bag-wfbm.de](http://www.bag-wfbm.de).
- Bantekas, Ilias/Stein, Michael Ashley/Anastasiou, Dimitris, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary, 2018 (zit. Bearbeiter in Bantekas/Stein/Anastasiou).
- Becker, Uwe, Erster Arbeitsmarkt statt Werkstatt? Zur Diskussion um die Inklusion von Menschen mit Behinderung, ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 4/2016, S. 56–63.
- Bendel, Alexander/ Richter, Caroline/ Richter, Frank, Entgelt und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen – Etablierung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurses, 2015 (zit.: Bendel/Richter (2015)).
- Bendel, Alexander/Richter, Caroline, Entgelte und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung: Reformbedarfe und Handlungsempfehlungen – IAQ-Report 2021 /02, Universität Duisburg-Essen (zit.: Bendel/Richter (2021)).
- Bendel, Alexander/Richter, Caroline, Persönlichkeitsförderung in WfbM durch qualifikationsgerechte Entlohnung?, Beitrag D8-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 16.03.2018 (zit.: Bendel/Richter, D8-2018).
- Birkenkötter, Hannah, Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen, APuZ 10-11/2016, S. 10-16.
- Boecken, Winfried/Düwell, Franz Josef/Diller, Martin/Hanau, Hans/Holthaus, Michael/Ulrici, Bernhard (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht 2016 (zit.: Bearbeiter in: Boecken u.a.).
- Brose, Wiebke, Das Recht auf Arbeit behinderter Menschen nach Art. 27 UN-BRK, in: Bieback, Karl-Jürgen/Bögemann, Christoph/Igl. Gerhard/Welti, Felix (Hrsg.), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, 2016, S. 135–144 (zit.: Brose (2016)).
- Brose, Wiebke, Das Recht behinderter Menschen auf Arbeit nach Art. 27 UN-BRK, RdLh 2016, S. 1–5 (zit.: Brose (2016 a)).
- Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (2021): BAGüS-Werkstattempfehlungen 2021. Empfehlungen zu den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Münster.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Aufl., 2016 (zit.: Bearbeiter in Callies /Ruffert).

- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern, Berlin.
- Cramer, Horst H., Werkstätten für behinderte Menschen, Kommentar, 5. Aufl., 2009.
- Dau, Dirk H./Düwell, Franz Josef/Joussen, Jacob/Luik, Steffen (Hrsg.), Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. SGB IX, BTHG, SchwbVWO, BGG, 6. Aufl., 2021 (zit.: Bearbeiter in: Dau/Düwell/Joussen).
- Däubler, Wolfgang/Hjort, Jens Peter/Schubert, Michael/Wolmerath, Martin (Hrsg.), Arbeitsrecht Handkommentar, 4. Aufl., 2017 (zit.: Bearbeiter, in: Däubler u.a.).
- Degener, Theresia, Bericht aus Genf Nr. 4/2013, <https://www.evh-bochum.de/persoentliche-homepage-prof-dr-degener.html>.
- Degener, Theresia, Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in: Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, 2015, S. 55–74 (zit.: Degener (2015)).
- Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht, 2. Aufl., 2018 (zit.: Bearbeiter in: Deinert/Welti).
- Della Fina, Valentina/Cera, Rachele/Palmisano, Giuseppe, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary, 2017 (zit. Bearbeiter in Della Fina/Cera/Palmisano).
- Demke, Florian, Die UN-Behindertenrechtskonvention – Auswirkungen auf Sozialpolitik und Behindertenhilfe in Deutschland, 2014.
- Der Paritätische Gesamtverband (2014): Diskussionspapier zu Fragen des Mindestlohns in Werkstätten für behinderte Menschen, Integrationsprojekten und Zuverdienstprojekten, Berlin.
- Detmar, Winfried/Gehrmann, Manfred/König, Ferdinand/Momper, Dirk/Pieda, Bernd/Radatz, Joachim, Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen, Oktober 2008.
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention 03/2015 (zit.: Monitoringstelle (2015)).
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen – Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen 06/2016. (zit.: Monitoringstelle (2016)).
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen – Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden 1/2018 (zit.: Monitoringstelle (2018)).
- Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Wer Inklusion will, sucht Wege – 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland 2019 (zit.: Monitoringstelle (2019)).
- Doose, Stefan, Inklusion und Teilhabe am Arbeitsleben, das Band 2/2010, S. 9–11.

- Dörschner, Dörte, Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung, 2014.
- Düwell, Franz Josef/Schubert, Jens M./Clemens, Fabian/Dobmann, Volker/Heilmann, Micha/Jerchel, Kerstin/Kloppenburg, Thomas/Ramming, Bernd/Reinfelder, Waldemar/Trümner, Martina (Hrsg.), Mindestlohngesetz – Handkommentar, 2. Aufl., 2017 (zit.: Bearbeiter in: Düwell/Schubert).
- Eichenhofer, Eberhard, Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht – Menschenrechtliche Forderungen an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, 2018 (zit. Eichenhofer (2018 a)).
- Eichenhofer, Eberhard, Die UN-BRK als Internationales Sozialrecht, in: Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, 2018, S. 19–35. (zit. Eichenhofer (2018)).
- Eikötter, Mirko, Inklusion und Arbeit – Zwischen Rechts- und Ermessensanspruch: Rechte und Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, 2017.
- Ennuschat, Jörg, Das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) und seine Bedeutung für Nachteilsausgleiche in Prüfungen. Beitrag A8-2021 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 19.02.2021 (zit.: Ennuschat, A8-2021).
- Europäisches Parlament (2021): Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf unter Berücksichtigung der VN-BRK (2020/2086(INI)), Bericht an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Dokument A9-0014/2021, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0014_DE.html).
- Europäisches Parlament, Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments, 2015.
- Fasciglione, Marco, Article 27 of the CRPD and the Right of Inclusive Employment of People with Autism, in: Della Fina, Valentina/Cera, Rachele (Hrsg.), Protecting the rights of people with autism in the fields of education and employment – International, European and national perspectives, 2015, S. 145–170 (zit. Fasciglione (2015)).
- Ferraina, Sabrina, Analysis of the legal meaning of Article 27 of the UN CRPD – Key challenges for adapted work settings, 2012.
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 3. Aufl., 2020 (zit.: Bearbeiter in: Franzen/Gallner/Oetker).
- Frenz, Walter, Europarecht, 2. Aufl., 2016.
- Frevert, Uwe, Laufzeitbegrenzung für die Behindertenhilfe, in: Der Paritätische (Hrsg.), Teilhabe am Arbeitsleben, 2013, S. 8–9.
- Gagel, Alexander (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II, Sozialgesetzbuch III – Grundsicherung und Arbeitsförderung; Kommentar, 79. Aufl., 2020 (zit.: Bearbeiter in: Gagel).
- Gast-Schimank, Cindy, Das Budget für Ausbildung im Angehörigen-Entlastungsgesetz, RP-Reha 4/2019, S. 5–10.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2015 (zit.: Bearbeiter in: Grabitz/Hilf/Nettesheim).



- Graumann, Sigrid, Assistierte Freiheit – Von einer Behindertenpolitik der Wohltätigkeit zu einer Politik der Menschenrechte, 2011.
- Greving, H.; Scheibner, U. (Hrsg.; 2021): Werkstätten für behinderte Menschen Sonderwelt und Subkultur behindern Inklusion, Stuttgart.
- Groskreutz, Henning, Das Individualbeschwerdeverfahren zum Internationalen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen; Forum D, Beitrag D7-2013 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 01.03.2013 (zit.: Groskreutz, Beitrag D7-2013).
- Hlava, Daniel, Barrierefreie Gesundheitsversorgung – Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung, Baden-Baden 2018.
- Jarass, Hans D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK : Kommentar, 4. Aufl., 2021.
- Kalina, Doreen, Betriebliche Realisierung beruflicher Ausbildung behinderter Menschen, 2019.
- Kaltenborn, B. (2020): Einkommenssituation von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen. Bericht für die Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für behinderte Menschen e.V., Frankfurt am Main.
- Kempe, Astrid, Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – ein Überblick über die Neuerungen durch das BTHG, Beitrag A13-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 24.07.2018 (zit.: Kempe, A13-2018).
- Knittel, Bernhard (Hrsg.), SGB IX Kommentar, 12. Aufl., 2018.
- Kocher, Eva (Hrsg.), Menschenrechtsbasierter Diskriminierungsschutz und Diversity - Neun Handreichungen für die anwaltliche Praxis, Anwaltschaft für Menschenrechte und Vielfalt, 2014.
- Krebber, Sebastian, Die Unionsrechts- und Kompetenzakzessorietät des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes im Bereich des Arbeitsrechts: Grundsatz und Ausnahmen, EuZA 2016, S. 3–21.
- Kreutz, Marcus/Lachwitz, Klaus/Trenk-Hinterberger, Peter (Hrsg.), Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis – Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete, 2013 (zit.: Bearbeiter in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger).
- Lachwitz, Klaus, Barrieren und Chancen für Menschen mit Behinderungen beim Wechsel von geschützten Beschäftigungsformen in einen offenen und inklusiven Arbeitsmarkt – Positionen von UN-Gremien und einigen globalen, regionalen und nationalen Behindertenorganisationen, in: Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, 2018, S. 332–348.
- Lammers, K. (2020): Übergangsprozesse aus Werkstätten für Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt, in: Sozialer Fortschritt, 69 (2020), 731 – 747, Berlin.
- Masuch, Peter, „Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!“ - Forum D, Beitrag D5-2012 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 20.03.2012 (zit.: Masuch, D5-2012).
- Masuch, Peter, Was hat die UN-BRK für eine bessere Teilhabe am Arbeitsleben gebracht? – Rede am Werkstätentag am 21.09.2016 in Chemnitz (zit.: Masuch (2016)).
- Mattern, Lea, Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen, Teil 1: Eckpunkte, Umsetzungsstand und leistungsberechtigter Personenkreis, Beitrag D5-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 23.01.2020 (zit.: Mattern, D5-2020).

- Mattern, Lea, Das Budget für Arbeit – Diskussionsstand und offene Fragen, Teil 3: Rolle der WfbM, Außenarbeitsplätze, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit, Beitrag D7-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de), 23.01.2020 (zit.: Mattern, D7-2020).
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 92. Ergänzungslieferung, August 2020 (zit.: Bearbeiter in: Maunz/Dürig).
- Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 60. Ergänzungslieferung, 2020 (zit.: Bearbeiter in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu).
- Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen - Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. Position des DIMR Nr. 15, Berlin.
- Mrozynski, Peter, Überkommene und innovative Ansätze in der Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen, ZFSH SGB 6/2016, S. 299–306.
- Nebe, Katja / Waldenburger, Natalie, Budget für Arbeit. Forschungsprojekt im Auftrag des Integrationsamtes des Landschaftsverbandes Rheinland, 2014.
- Nebe, Katja, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben – Zuständigkeit und Verantwortlichkeit, Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2014, S. 1–11.
- Nebe, Katja/Giese, Maren, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention, RP Reha, 1/2015, 55–61.
- Nebe, Katja/Schimank, Cindy, Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz; Teil 1: Darstellung der Entwicklung und kritische Betrachtung bis zur Befassung im Bundesrat, Beitrag D47-2016 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 16.11.2016 (zit.: Nebe/Schimank, D47-2016).
- Neumann, Dirk/Pahlen, Ronald/Greiner, Stefan/Winkler, Jürgen/Jabben, Jürgen, Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen : Kommentar, 14. Aufl., 2020 (Zit.: Bearbeiter in: Neumann/Pahlen u.a.).
- Nicklas-Faust, Jeanne, Zukunft der Werkstätten für behinderte Menschen, in: Rolfs, Christian (Hrsg.), 50 Jahre Deutscher Sozialrechtsverband – Inklusion behinderter Menschen als Querschnittsaufgabe: Dokumentation der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 8./9. Oktober 2015 in Hamburg, 2016, S. 201–208.
- Prognos AG (2017): Wirkfaktoren auf die wirtschaftliche Situation einer Werkstatt für behinderte Menschen. Abschlussbericht im Auftrag des Landschaftsverbands Rheinland (LVR).
- Rabe-Rosendahl, Cathleen, Angemessene Vorkehrungen für behinderte Menschen im Arbeitsrecht – Artikel 5 der Richtlinie 2000/78/EG und seine Umsetzung in Deutschland und Großbritannien, 2017.
- Rebhan, Robert, Die Arbeitnehmerbegriffe des Unionsrechts in der neuen Judikatur des EuGH, EuZA 2012, S. 3–35.
- Reichmann, L. (2004): Lohngerechtigkeit. In: Gaugler, Eduard / Oechsler, Walter A. / Weber, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch des Personalwesens. 3. Aufl., Stuttgart, S. 1114–1120.
- Richter, C.; Bendel, A. (2017): Das Tripelmandat von Werkstätten. Entgelte im Spannungsfeld Rehabilitation – Inklusion – Wirtschaftlichkeit. In: Werkstatt:Dialog 33 (5), S. 31–33.
- Riedel, Eibe, Allgemeine Bestimmungen des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die "General Comments" zu den

- VN-Menschenrechtsverträgen – Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, 2005, S. 160–173.
- Risak, Martin/Dullinger, Thomas, Der ArbeitnehmerInnen-Begriff im EU-Arbeitsrecht - Status quo und Veränderungspotenzial, DRdA 3/2018, S. 206-214.
- Ritz, Hans-Günther, Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt – Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.
- Röhl, Matthias, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Rechtsprechung des BSG, jM 2016, S. 461-466.
- Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Mießling, Miriam, Udsching, Peter (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Sozialrecht. 59. Edition, Stand 1.12.2020 (zit.: Bearbeiter in: Rolfs/Kreikebohm u.a.).
- Rothfritz, Lauri Philipp, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen – Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, 2010.
- Sachs, Michael, Verfassungsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl., 2017.
- Sackarendt, Bernhard/Scheibner, Ulrich, Arbeitsentgelte in Werkstätten für behinderte Menschen - Grundüberlegungen und Thesen zum Mindestlohn in Werkstätten, in: Greving, Heinrich/Scheibner, Ulrich (Hrsg.), Die Werkstattkonzeption: jetzt umdenken und umgestalten – Rückblick, Bilanz und Vorschläge für grundlegende Reformen, 2014, S. 90–108.
- Schär, Wiebke/Angermann, Wolfgang, Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, 2015, S. 352–364.
- Schaumborg, Torsten, Das Budget für Arbeit - Erste Überlegungen zur Anwendung in der Praxis, Beitrag A8-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 11.04.2018 (zit.: Schaumborg A8-2018).
- Scheibner, Ulrich, Das Recht der Beschäftigten im Arbeitsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen auf den Mindestlohn, br 2015, Teil 1, 158-163; Teil 2, 188-195.
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), SGB IX - Juris Praxiskommentar, 3. Aufl. 2018 (zit.: Bearbeiter in: Schlegel/Voelzke).
- Schmitt, Laura, Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention, NZS 2018, S. 247–255.
- Schreiner, Mario, Sozialhistorischer Meilenstein oder soziale Isolation? – Werkstätten für behinderte Menschen im Zwielficht, Beitrag D49-2017 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 20.10.2017 (zit. Schreiner, D49-2017).
- Schumacher, Norbert, Mindestlohngesetz ohne Folgen für die Beschäftigung behinderter Menschen in WfbM und bei anderen Leistungsanbietern – (2014, Aktualisierung 2018), in: Bundesvereinigung Lebenshilfe (Hrsg.), Teilhabe durch Arbeit, 2020 (zit.: Schumacher (2018)).
- Schumacher, Norbert, Teilhabe am Arbeitsleben für alle - auch bei hohem Unterstützungsbedarf – (2016, Aktualisierung 2019), in: Bundesvereinigung Lebenshilfe (Hrsg.), Teilhabe durch Arbeit, 2020 (zit.: Schumacher (2019)).

- Seifert, Achim, Arbeitszeitrechtlicher Arbeitnehmerbegriff - Horizontalwirkung des Rechts auf bezahlten Urlaub (Art. 31 Abs. 2 GRCh), EuZA 2015, S. 500–508.
- Statistisches Bundesamt (2020): Empfängerinnen und Empfänger von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach Leistungsarten, Altersgruppen und Geschlecht, Wiesbaden (unveröff.).
- Streinz, Rudolf/Michl, Walther (Hrsg.), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., 2018 (zit.: Bearbeiter in Streinz).
- Theben, Martin, Das Budget für Arbeit oder (Irr)Wege aus der Werkstatt, Beitrag A3-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 22.02.2018 (zit.: Theben A3-2018).
- Tietz, Alexander, Rechte von Menschen mit Behinderungen im Europäischen Kontext, Die Entschließung des EU-Parlaments vom 18.06.2020 aus rechtlicher Perspektive, RP Reha 3/2020, S. 59–64.
- Trenk-Hinterberger, Peter, Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung, in: Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention – Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, 2015, S. 105–117 (zit.: Trenk-Hinterberger (2015 a)).
- Trenk-Hinterberger, Peter, Das Recht auf Arbeit im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Devetzi, Stamatia/Janda, Constanze/Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.), Freiheit - Gerechtigkeit - sozial(es) Recht – Festschrift für Eberhard Eichenhofer, 2015, S. 652–670 (zit. Trenk-Hinterberger (2015)).
- Trenk-Hinterberger, Peter, Die Bedeutung des Art. 27 BRK für das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben, Forum D, Beitrag D10-2012, 01.06.2012, unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 01.06.2012 (zit.: Trenk-Hinterberger, D10-2012).
- Trenk-Hinterberger, Peter, UN-BRK und Teilhabe am Arbeitsleben, in: Küstermann, Burkhard/Eikötter, Mirko (Hrsg.), Rechtliche Aspekte inklusiver Bildung und Arbeit – Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung im deutschen Recht, 2016, S. 105–131. (zit. Trenk-Hinterberger (2016)).
- von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Aufl., 2015 (zit.: Bearbeiter in: von der Groeben/Schwarze).
- von Drygalski, Clarissa, Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Beitrag D11-2020 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 13.05.2020 (zit.: von Drygalski, D11-2020).
- Waldenburger, Natalie, Unterstützte Beschäftigung nach § 55 SGB IX, 2019.
- Walter, Jochen/Kaufmann, Martin, Eingeschränkte Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in Deutschland – aktuelle Situation und Ausblick, BdW 3/2019, S. 105–111.
- Weinreich, Bettina, Das Recht auf Arbeit: Realisierung und Defizite für Personen, die als nicht erwerbsfähig gelten, in: Bieback, Karl-Jürgen/Bögemann, Christoph/Igl. Gerhard/Welti, Felix (Hrsg.), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen, 2016, S. 145–152.
- Welke, Antje (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention – Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen (K 2), 2012 (zit. Bearbeiter in Welche, UN-BRK).

- Welti, Felix, Die UN-BRK und ihre Umsetzung in Deutschland, in: Ganner, Michael/Rieder, Elisabeth u.a. (Hrsg.), Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland, 2020, S. 27–56 (zit.: Welti (2020)).
- Welti, Felix, Inklusive Bildung als Menschenrecht und Staatenpflicht, RP Reha 4/2020, S. 53–57.
- Welti, Felix, Potential und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung des Sozialrechts am Beispiel der UN-BRK, in: Faber, Ulrich/Feldhoff, Kerstin u.a. (Hrsg.), Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion – Festschrift für Wolfhard Kohte, 2016, S. 635–658 (zit. Welti (2015)).
- Welti, Felix, Rechtsprechung mit Anmerkung, ZESAR 2017, S. 505–514.
- Welti, Felix, Sonderregelung für pflegebedürftige behinderte Menschen in Behinderteneinrichtungen § 43a SGB XI verstößt gegen Grundgesetz und UN-BRK, Beitrag D36-2016 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 27.09.2016 (zit.: Welti, D36-2016).
- Welti, Felix/Frankenstein, Arne/Hlava, Daniel (Hrsg.), Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht – Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, 2018.
- Welti, Felix/Nachtschatt, Eva, Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention, in: Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen – Internationale Perspektiven, 2018.
- Wendt, Sabine, Andere Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX – ein neues Angebot mit Fallstricken, Beitrag D36-2018 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 10.10.2018 (zit.: Wendt, D36-2018).
- Wendt, Sabine, Behinderte Menschen in europäischen Behindertenwerkstätten sind unionsrechtlich Arbeitnehmer – Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 26.03.2015, C-316/13 (Rs. Fenoll), Forum B, Beitrag B14-2015 unter [www.reha-recht.de](http://www.reha-recht.de); 02.12.2015 (zit.: Wendt, B14-2015).
- Wendt, Sabine, Ist das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis für behinderte Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen noch zeitgemäß?, br 2014, S. 59–65.
- Werkstatträte Deutschland e.V. (2019): Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft voll erwerbsgeminderter Menschen (Basisgeld); Positionspapier unter [www.werkstattraete-deutschland.de](http://www.werkstattraete-deutschland.de)
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019): Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Einzelfragen zu Finanzierung und Lohnstruktur. WD 6 - 3000 - 118/19, Berlin.



Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.